

# **COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI**

## **Rapporto finale**

### Sommario

#### I. Introduzione

1. La legge 29 dicembre 2022, n. 197;
2. Il decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2023, istitutivo del Comitato tecnico scientifico, e la sua attività;
3. Metodi e criteri oggetto di discussione;
4. La nozione di “livelli essenziali delle prestazioni”;
5. I livelli essenziali delle prestazioni: giurisprudenza costituzionale, legislazione e tipi;
6. Il problema della misurabilità;
7. I problemi affrontati;
8. Esclusione dei giudici di pace.

#### II. Le proposte

1. Le relazioni dei sottogruppi;
2. I modelli sinottici di LEP per ciascuna materia.

#### III. Documenti preparatori

1. Prima comunicazione al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, trasmessa in data 28 luglio 2023;
2. Seconda comunicazione al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, trasmessa in data 2 agosto 2023;
3. Rapporto recante “Prime Proposte Provvisorie di Livelli Essenziali delle Prestazioni” (ottobre 2023);
4. Contributi di G. Cerea, E. D’Orlando, F. Porcelli, M. Stradiotto: G. Cerea, “Proposte per la definizione dei LEP”; G. Cerea, E. D’Orlando, F. Porcelli, M. Stradiotto: “Criteri di

definizione dei LEP e loro collegamento con i fabbisogni standard e i vincoli di bilancio”; G. Cerea – F. Porcelli, “Approfondimento: la selezione delle materie di cui all’art. 116 comma 3 e le tipologie dei livelli essenziali delle prestazioni”;

5. Contributo di L. Rizzo – F. Porcelli, “Procedura per una stima quantitativa dei LEP e utilizzo per il riparto delle risorse finanziarie”;

6. Contributo di S. Mangiameli: “Nota per il Clep n. 6 – Governo del territorio”;

7. Contributo di E. Frediani: “Note minime in ordine all’individuazione di elementi e criteri per una quantificazione dei LEP in materia ambientale (con particolare riguardo al consumo di suolo, alle bonifiche di siti contaminati, alla tutela della biodiversità ed alla luce del documento approvato dal Sottogruppo n. 8)”;

8. Contributo di M. Bertolissi: “Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti”;

9. Contributo di P.L. Portaluri: “L.E.P. e standard urbanistici”;

10. Osservazioni delle amministrazioni competenti sulle prime proposte di individuazione dei LEP;

11. Quadri sinottici dei LEP per ciascuna materia - elaborazioni.

## **I. Introduzione<sup>1</sup>**

### **1. La legge 29 dicembre 2022, numero 197**

La legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197), ai commi da 791 a 798 dell'articolo 1, ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, ha disciplinato la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati. Ai sensi dell'articolo 1, comma 791, ultimo periodo, della citata legge, «l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)».

La predetta attività - secondo funzioni e compiti indicati al comma 793 dell'art. 1 l. n. 197/2022 - è affidata ad una Cabina di regia, presieduta dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie e composta dal Ministro delegato per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dai ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell'UPI e dal Presidente dell'ANCI, o loro delegati. La Cabina di regia è supportata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ai sensi dell'articolo 1, comma 29-bis, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, cui spetta il compito di elaborare e trasmettere all'organo decisorio le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, secondo le

---

<sup>1</sup> A cura di Sabino Cassese.

modalità di cui al comma 793, lettera d), dell'articolo 1, con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico - SOSE Spa, in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni.

## **2. Il decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2023, istitutivo del Comitato tecnico scientifico, e la sua attività**

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP.

Il CLEP fornisce ogni contributo istruttorio richiesto dalla Cabina di regia ai fini dell'espletamento delle sue funzioni; può inoltre trasmettere alla Cabina stessa, quando lo ritenga opportuno, proprie osservazioni, proposte, studi o approfondimenti che ritenga necessari ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

La composizione del CLEP è stata originariamente stabilita dall'articolo 3 del DPCM 23 marzo 2023 istitutivo del CLEP, in 61 componenti. Nel corso dei lavori del CLEP, hanno presentato le proprie dimissioni 11 componenti del CLEP e sono stati nominati 6 nuovi componenti.

A supporto dell'attività della Cabina di regia e del Comitato per la determinazione dei LEP, l'Ufficio legislativo del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con il contributo del Nucleo PNRR Stato-Regioni del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, ha curato la raccolta delle principali disposizioni che determinano livelli essenziali delle prestazioni, espressamente qualificati come tali dalla normativa stessa; considerate le finalità di documentazione, sono riportate – con le dovute evidenziazioni – anche disposizioni successivamente abrogate ma che possono offrire utili elementi istruttori.

La raccolta contiene sia disposizioni che determinano livelli essenziali delle prestazioni, espressamente qualificati come tali, riconducibili alle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sia una

prima ricognizione per alcune delle materie non comprese nel predetto articolo della Costituzione.

Con le medesime finalità istruttorie e di supporto documentale, è stato svolto un approfondimento sulle principali pronunce della Corte costituzionale in materia di livelli essenziali delle prestazioni a partire dall'anno 2011.

L'Ufficio legislativo del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, con il contributo del Nucleo PNRR Stato-Regioni del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, ha inoltre predisposto, per ciascuna delle 23 materie che possono costituire oggetto di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia in base all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, schede sintetiche che contengono la ricognizione della normativa e delle funzioni amministrative statali.

Tale ricognizione è stata verificata ed integrata dalle Amministrazioni competenti, a seguito di richiesta del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie.

L'Ufficio legislativo del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie ha predisposto uno studio in cui sono state esaminate le diverse forme di autonomia differenziata o federalismo asimmetrico presenti in vari Paesi (Australia, Austria, Belgio, Canada, Finlandia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svizzera), illustrando preliminarmente le modalità di acquisizione delle informazioni, basate sulla letteratura scientifica, su testi normativi, nonché su informazioni ricevute dalle Ambasciate italiane presso i vari Paesi in risposta a un apposito questionario.

L'analisi è incentrata sui Paesi caratterizzati dall'attribuzione di poteri legislativi a enti territoriali sub-nazionali e da un significativo indice di decentramento di funzioni e risorse finanziarie.

A seguito delle disposizioni recate dai commi 791 e seguenti dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), il Governo, il 23 marzo 2023, ha presentato in Senato il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" (AS 615), che definisce la cornice normativa in cui si iscrive il procedimento di approvazione (con legge) delle intese fra Stato e Regione, il procedimento di determinazione dei LEP, nonché il trasferimento delle funzioni e delle corrispondenti risorse umane, finanziarie e strumentali.

La Commissione Affari costituzionali del Senato ha iniziato l'esame del disegno di legge (congiunto con altri disegni di legge di iniziativa parlamentare e una petizione popolare) il 3 maggio 2023, svolgendo un'ampia attività conoscitiva ed adottando come testo base quello governativo. È attualmente in corso la discussione e votazione degli emendamenti.

Il Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni si è insediato il 9 maggio 2023, in una riunione plenaria alla quale ha partecipato anche il Ministro per gli affari regionali e le autonomie; in tale riunione sono state preannunciate le modalità organizzative di lavoro, mediante la costituzione di sottogruppi distinti per aree tematiche. Sono stati così costituiti 10 sottogruppi, ciascuno competente per alcune materie tra quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; poiché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale è configurata dall'articolo 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione come una competenza statale attinente a tutta la legislazione, ai 10 iniziali è stato poi aggiunto un undicesimo sottogruppo, al quale è stata demandata l'analisi di tutte le materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Ciascun sottogruppo ha individuato un componente con funzioni di relatore-coordinatore dei lavori.

Nella prima fase dei lavori i sottogruppi si sono riuniti a partire dalla seconda metà del mese di maggio e fino all'inizio del mese di luglio, quando tale prima fase è terminata con l'individuazione delle materie o degli ambiti di materie, nonché delle correlate funzioni, riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni nel perimetro delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma.

Ciascun sottogruppo ha infatti definito una relazione sugli ambiti di propria competenza, in cui sono riportati gli esiti dell'analisi svolta, anche con indicazioni alternative.

A tutte le riunioni, sia plenarie sia dei vari sottogruppi, sono stati invitati a partecipare i referenti tecnici dei Ministeri e tutti i componenti del CLEP, indipendentemente dal sottogruppo di appartenenza.

L'esito dei lavori dei sottogruppi è stato esaminato dal Comitato, nella sua composizione plenaria, il 19 luglio 2023<sup>2</sup> e – dopo l'acquisizione di ulteriori specifiche modifiche - è stato comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie con due rapporti nei quali sono state riportate le relazioni elaborate dai dieci sottogruppi a conclusione della prima fase dei propri lavori, finalizzate all'individuazione delle materie o degli ambiti di materie, nonché delle correlate funzioni, riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni e un elenco riassuntivo delle materie, ambiti di materie e funzioni rilevanti ai fini della determinazione dei LEP e un quadro sinottico.

L'oggetto della materia e le indicazioni generali contenute nella normativa hanno così consentito di giungere ad una prima distinzione fra le materie per cui è apparso necessario determinare i livelli essenziali delle prestazioni e materie per cui non vi è tale necessità.

Dai lavori dei sottogruppi risulta che sono state escluse materie che:

- a. Non sono configurabili come prestazioni in favore dei cittadini, perché attengono a funzioni regolatorie e di controllo;
- b. Non sono associabili alla tutela dei fondamentali diritti civili e sociali;
- c. Non contemplano spazi di autonomia legislativa e funzioni amministrative che possano esigere la determinazione di livelli essenziali.

Sono rientrate fra le esclusioni le materie comprese nell'art. 117 Cost. che riguardano:

- i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- il commercio con l'estero;
- le professioni;
- la protezione civile;
- la previdenza complementare e integrativa;
- il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- le casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;

---

<sup>2</sup> Il Comitato si è riunito in plenaria il 9 maggio 2023, il 21 giugno e il 19 luglio; dopo la pausa estiva, è tornato a riunirsi il 18 settembre, il 4, il 10, il 19, il 24 e il 30 ottobre.

- gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale<sup>3</sup>.

Le analisi successive, condotte dai sottogruppi, hanno approfondito le evidenze della normativa con il fine ultimo di identificare l'esistenza dei presupposti per il riconoscimento delle prestazioni associabili a livelli essenziali.

L'elenco e il quadro sinottico nonché le relazioni dei sottogruppi sono stati trasmessi al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie con lettere del Presidente del CLEP, rispettivamente in data 28 luglio 2023 e 2 agosto 2023 e depositati dal medesimo Ministro, il 3 agosto, presso la 1<sup>o</sup> Commissione del Senato, nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge n. 615.

Nel corso della richiamata riunione plenaria del CLEP svoltasi il 19 luglio 2023, è emersa la necessità di intraprendere, in tempi rapidi, un'attività esplorativa finalizzata alla redazione di prototipi di LEP per tutte le materie indicate nel quadro sinottico come rilevanti ai fini della loro determinazione.

Sulla base di tale indicazione, un gruppo di volontari tra i componenti del CLEP ha lavorato nel mese di agosto con studiosi esperti delle singole materie, nelle materie ovvero nelle parti di materie o funzioni provvisoriamente identificate nella prima fase dei lavori, provando a determinare LEP.

I componenti del CLEP hanno lavorato in questa fase, dunque, con la collaborazione di un gruppo di esperti, riunendosi in diverse occasioni da remoto e tenendo numerosi altri incontri informali, scambiandosi documenti, al fine di esaminare i problemi attinenti a singole materie.

Sulla base dei criteri e delle indicazioni stabilite dai sottogruppi in cui si è diviso il comitato, hanno redatto proposte e studi attinenti alle relazioni e ai modelli sinottici i seguenti componenti del comitato e specialisti di settore: tutela della sicurezza del lavoro, Benedetto Cimino; istruzione Salvatore Milazzo e Lorenzo Saltari; diritto allo studio e istruzione terziaria, Salvatore Milazzo e Lorenzo Saltari; tutela e valorizzazione dei beni

---

<sup>3</sup> Assegnata allo studio e all'approfondimento del sottogruppo n. 9, insieme alle materie del coordinamento della finanza pubblica e delle casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale. Il sottogruppo n. 9 è stato coordinato da Antonio Felice Uricchio e composto da Maurizio Delfino, Elena D'Orlando, Andrea Giovanardi, Biagio Mazzotta, Ignazio Visco. Hanno collaborato ai lavori del sottogruppo i seguenti funzionari della Segreteria tecnica LEP: Gaetano Gioacchino Mandarino; Paolo Cannarella.

culturali e valorizzazione dei beni ambientali, Maria Giusti, Maria Cristina Pangallozzi e Anna Pirri Valentini; ricerca e innovazione, Andrea Averardi; tutela della salute, Monica Delsignore, Paco D'Onofrio e Francesco Porcelli; alimentazione, Dario Bevilacqua; ordinamento sportivo, Andrea Averardi; governo del territorio, Federico Spanicciati; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, Camilla Ramotti; organizzazione della giustizia di pace, Giuseppe Ciccarelli; porti e aeroporti civili, Alessandra Mattoscio; ordinamento e reti di comunicazione, Marco Cappai; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, Antonio Colavecchio. Hanno redatto la relazione generale e contribuito al coordinamento dei lavori Lorenzo Saltari, Dario Bevilacqua e Salvatore Milazzo.

Un particolare contributo è venuto da Francesco Porcelli e Marco Stradiotto, nonché da Gianfranco Cerea, e, sul settore dell'ambiente, da Emiliano Frediani e Mario Bertolissi, autore di un approfondimento di grande interesse, e che si aggiunge al contributo di Stelio Mangiameli. Sul settore dell'istruzione, peraltro, un contributo integrativo e migliorativo è venuto da Giovanni Guzzetta, Anna Maria Poggi, Francesco Saverio Bertolini e da Giovanni Bocchieri. Inoltre, per la materia relativa al governo del territorio è da menzionare un interessante contributo di Pier Luigi Portaluri su LEP e standard urbanistici.

Sulla base di una nota illustrativa in data 11 agosto, sono state così predisposte delle prime proposte provvisorie di LEP.

Le proposte citate consistono in una nota illustrativa dei livelli essenziali delle prestazioni e in tabelle Excel contenenti tali livelli, redatti secondo un modello messo a punto dal professor Porcelli e dal dottor Stradiotto, con la collaborazione di altri componenti.

Nella prima fase dei suoi lavori, il Comitato, nella sua composizione plenaria, non aveva soltanto identificato le materie, le parti di materie o le funzioni attinenti a materie per le quali occorreva determinare i livelli essenziali delle prestazioni, ma aveva stabilito anche, come si evince dalle conclusioni dei 10 sottogruppi, criteri e indirizzi per la redazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

I documenti così elaborati sono stati ispirati ai seguenti criteri:

- a. determinare i livelli essenziali delle prestazioni, non delle fruizioni;

- b. determinare livelli essenziali, nel senso di soglia minima, perché non si possano offrire prestazioni inferiori;
- c. partire dai livelli essenziali di assistenza o dei servizi sociali o di altro tipo, ove già individuati dalle norme, o da quelli che sono impliciti nelle norme;
- d. determinare i livelli in modo che non vi siano eccessive disparità tra i diversi settori;
- e. nel caso di dubbi, valutare ed esporre diverse opzioni, in modo che possano produrre idee o proposte, anche alternative;
- f. determinare i livelli essenziali delle prestazioni in modo che possano esservi affiancate le indicazioni della spesa storica e dei fabbisogni;
- g. tenere distinti i livelli essenziali delle prestazioni dagli standard di servizio, che devono essere determinati dalle singole amministrazioni;
- h. fare riferimento ai diritti civili e sociali quali identificati nei due capi della Costituzione dedicati ai rapporti civili e sociali e agli altri articoli della prima parte della Costituzione che possano essere rilevanti;
- i. ove l'elemento è rilevante nelle norme, considerare aspetti quale quello del finanziamento, dell'accessibilità o della distanza dal punto di erogazione della prestazione, delle modalità di prestazione del servizio;
- j. indicare i livelli essenziali offerti sia dallo Stato, sia dagli enti territoriali, sia dagli enti privati, nella misura in cui questi siano finanziati dai poteri pubblici;
- k. considerare separatamente le ipotesi nelle quali la norma disponga l'obbligatorietà della fruizione dei privati (ad esempio, il caso dell'obbligo scolastico).

La prima ipotesi di LEP ha quindi previsto 223 livelli essenziali delle prestazioni, ispirati dall'idea che nella fase "esplorativa" occorresse preoccuparsi della maggiore esaustività possibile dei LEP considerati, demandando agli approfondimenti successivi ogni decisione in ordine alla loro conferma, anche in ottica di potenziale possibilità di determinarne relativi costi e fabbisogni standard.

Tali proposte, infatti, sono state considerate – come sottolineato nella adunanza plenaria del 19 luglio - "esercizi di determinazione dei Lep", "una

sorta di draft”, redatti, sulla base delle relazioni dei sottogruppi nei quali era articolato il Comitato, per uscire dalla fase della discussione preliminare intorno ai LEP e passare in quella di discussione della loro concreta determinazione.

Esse hanno costituito la base di confronto per le decisioni finali dei singoli sottogruppi nella seconda parte dei lavori, finalizzata alla determinazione dei LEP da trasmettere alla Cabina di regia e alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Per tutto il tempo dei lavori, ha collaborato allo svolgimento delle attività del Comitato il personale<sup>4</sup> della segreteria tecnica istituita presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell’articolo 1, comma 799 della l. n. 197/2022, fornendo l’ausilio tecnico necessario. A tutto il personale della Segreteria tecnica va, dunque, un particolare ringraziamento per il proficuo e solerte contributo. Un ringraziamento va esteso anche al Prof. Lorenzo Saltari e al dott. Salvatore Milazzo per il complessivo supporto all’attività del Comitato.

I lavori si sono protratti nei mesi di settembre e ottobre 2023, fino all’elaborazione dei documenti conclusivi di ciascun sottogruppo, discussi nelle adunanze plenarie del Comitato.

È prevista la prosecuzione del lavoro del sottogruppo n. 11<sup>5</sup>, col fine di procedere alla individuazione dei LEP, così come risultanti dalla normativa vigente, nelle materie diverse e ulteriori rispetto a quelle dell’art. 116, comma 3, Cost.

È auspicio del Comitato che nelle fasi successive rimesse al Governo e al Parlamento sia posta particolare attenzione ad assicurare l’uniformità dei

---

<sup>4</sup> Di seguito si riportano i nominativi del personale della segreteria tecnica LEP: Costanzo D’Ascenzo (Coordinatore); Sonia Monti (Dirigente); personale non dirigenziale: Andrea Betto; Raffaella Bonadia; Paola Cannarella; Gaetano Mandarino; Teresa Marazita; Giorgio Marsiglio; Valentina Munaro; Ilde Orlacchio.

<sup>5</sup> Di seguito si indica la composizione del sottogruppo n. 11 con le materie assegnate alla data di stesura del presente rapporto. Giulio Salerno (coordinatore e responsabile delle materie organi dello Stato e relative leggi elettorali; elezione del Parlamento europeo; stato civile; giustizia riparativa; apprendimento permanente); Ginevra Cerrina Feroni (diritto di asilo; sicurezza dello Stato; ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa); Mario Esposito (Rapporti dello Stato con l’Unione europea; rapporti tra la pubblica amministrazione e le confessioni religiose; tutela del risparmio; tutela della concorrenza; industria; turismo); Ida Nicotra (difesa e forze armate; cittadinanza); Anna Maria Poggi (anagrafi; previdenza sociale; politiche attive del lavoro; diritto allo studio universitario; edilizia scolastica); Francesco Porcelli e Marco Stradiotto (perequazione delle risorse finanziarie; assistenza e servizi sociali; polizia amministrativa locale; funzioni non fondamentali degli enti locali); Antonio Uricchio (opere dell’ingegno; istruzione e formazione terziaria); Lorenza Violini (assistenza e servizi sociali).

LEP su tutto il territorio nazionale, a garanzia di quelle aree del Paese nelle quali è inferiore il livello delle prestazioni effettivamente fornite dai pubblici poteri in ordine ai diritti civili e sociali.

### **3. Metodi e criteri oggetto di discussione**

I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) costituiscono il nucleo di prestazioni da erogare in modo uniforme sul territorio nazionale, al fine di garantire la tutela dei diritti civili e sociali. Tale esigenza di garanzia di uniformità ha portato, in occasione della revisione del Titolo V, parte seconda della Costituzione, nel 2001, ad attribuire espressamente la potestà legislativa relativamente alla loro definizione alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.).

La Costituzione ammette che le prestazioni corrispondenti a LEP possano essere erogate da enti diversi dallo Stato. Tale assunto è desumibile anche dalla lettura dell'articolo 120, secondo comma, Cost., ai sensi del quale è previsto il potere statale di sostituirsi alle Regioni e agli enti locali dove ricorrano una o più tra tre circostanze: il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; la tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento e, in particolare, per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Allo Stato è attribuita la legislazione esclusiva nella definizione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (articolo 117, secondo comma, lettera p), Cost.).

Quanto ai profili procedimentali del potere sostitutivo, l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'art. 120, secondo comma Cost., prevede che “nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. [...] Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile

senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, adotta i provvedimenti necessari [senza assegnazione all'ente di un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti], che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, che possono chiederne il riesame”.

Per ciò che concerne la classificazione della spesa nell'ambito del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge 5 maggio 2009, n. 42, nel declinarne i principi<sup>6</sup>, opera una distinzione tra le spese che investono i diritti di cittadinanza (quali istruzione, assistenza, sanità); le spese inerenti alle funzioni fondamentali degli enti locali, per le quali va assicurata la copertura integrale dei fabbisogni finanziari; le spese che vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti tipici della autonomia tributaria, per le quali è previsto un modello di perequazione delle capacità fiscali, cioè un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza diversificati dei territori.

Per le funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta dunque allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza.

Ai LEP sono associati i fabbisogni standard necessari ad assicurare tali prestazioni. Le altre funzioni o classificazioni di spese sono invece finanziate sulla base di un sistema di perequazione delle capacità fiscali, che dovrebbe concretarsi in un progressivo e tendenziale allineamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

Uno dei più rilevanti aspetti critici riscontrabili nel percorso attuativo della l. n. 42/2009 è rappresentato proprio dall'assenza di una precisa e completa individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle funzioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Buona parte delle funzioni fondamentali dei comuni riguarda, infatti, la fornitura di servizi indivisibili prestati a beneficio della collettività nel suo insieme, come l'anagrafe, le attività amministrative e quelle contabili, i

---

<sup>6</sup> Una ricognizione analitica è rintracciabile in alcuni documenti parlamentari. Per una visione esemplificativa si rinvia, ad esempio, ai dossier di analisi del tema del federalismo fiscale. Cfr., e.g., <https://leg16.camera.it/522?tema=52&Il+federalismo+fiscale>

servizi di polizia locale, la viabilità, l'urbanistica. Per queste funzioni sono previsti obblighi e vincoli in capo alle amministrazioni che implicitamente già definirebbero prestazioni da garantire ai cittadini. Con riferimento alle suddette funzioni, l'analisi dei dati storici sarebbe statisticamente tendenzialmente idonea a individuare il fabbisogno standard, dove si scegliesse di avere come riferimento i livelli medi storici di erogazione dei servizi.

Come evidenziato nella Relazione governativa semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42 proposta in Parlamento in data 15 dicembre 2021, invece, «si rivela necessaria, viceversa, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per quelle funzioni fondamentali, solitamente a domanda individuale, per le quali il quadro normativo vigente attribuisce ampi margini di discrezionalità sul piano dell'attivazione e della determinazione del livello di fornitura. Si tratta di prestazioni che afferiscono per la quasi totalità alle materie dell'assistenza, dell'istruzione, del trasporto pubblico locale, cioè a funzioni strettamente correlate ai diritti civili e sociali»<sup>7</sup>.

Ne discende che, in tali settori, in mancanza di una declinazione completa dei livelli essenziali delle prestazioni, i fabbisogni standard possono essere determinati al più provvisoriamente, in considerazione dell'assunto che il livello storico di servizio potrebbe non essere pienamente coerente con la tutela dei diritti civili e sociali, sia che si prenda a riferimento il singolo ente o la singola amministrazione sia che si prescelga un livello aggregato.

La realizzazione dell'architettura prefigurata dalla legge n. 42/2009 è ostacolata dall'assenza di una chiara, definita e completa individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché degli standard da garantire con riguardo alle funzioni fondamentali. L'assenza o l'incompletezza dei livelli essenziali delle prestazioni (in quanto talvolta essi si limitano a presentare un contenuto generico e privo di specificazione quantitativa) incide sulla determinazione dei fabbisogni standard e sui modelli e strumenti di redistribuzione delle risorse da destinare a interventi

---

<sup>7</sup> Relazione governativa semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42 proposta in Parlamento in data 15 dicembre 2021, in [documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/12/15/leg.18.bo10714.data20211215.com62.pdf](https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/12/15/leg.18.bo10714.data20211215.com62.pdf)

perequativi, oltre che su un'accurata e coerente valutazione della corrispondenza fra risorse disponibili e fabbisogni.

In tal senso, l'introduzione dei livelli essenziali delle prestazioni, accompagnata dalla stabile previsione di adeguati fondi perequativi statali, risulta essere elemento necessario, coerentemente a quanto stabilito dalle disposizioni contenute nella l. n. 42/2009, per giungere a una ripartizione di risorse che sia correttamente legata ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali.

#### **4. La nozione di “livelli essenziali delle prestazioni”**

La nozione di livelli essenziali delle prestazioni è rinvenibile nella legislazione già in interventi legislativi antecedenti la riforma del titolo V della Costituzione del 2001, sia nel settore della sanità, in cui a partire dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 sono stati determinati i LEA (Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria), sia in quello dell'assistenza (nidi, non autosufficienza, handicap, dipendenze, povertà ecc.), in cui la nozione di LEP è, ad esempio, rintracciabile nella legge di riforma dell'assistenza (l. n. 328/2000).

Interventi che richiamano alla mente, altresì, l'indicazione, in tempi precedenti, delle tipologie di standard urbanistici, fissati dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, e che, indagando su ragioni e storia dei LEP, dimostrano come essi costituiscano l'esplicazione di una delle funzioni essenziali dell'amministrazione.

La nozione è poi entrata nel testo costituzionale con la revisione del 2001, che non ha ancora trovato un'univoca e completa definizione giuridica tanto da potersi considerare istituto privo di una sua precisa fisionomia.

La normazione primaria successiva alla revisione costituzionale ha interpretato la nozione di livello essenziale in modi differenti. Questo ha contribuito alla formazione di molteplici declinazioni della formula costituzionale “livelli essenziali delle prestazioni”. L'assenza di un ancoraggio concettuale solido e condiviso, la stessa pluralità linguistica fiorita attorno a questo sintagma, rende l'individuazione dei LEP lungo la traccia segnata dall'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione un'attività principalmente di esplorazione, che deve tener conto di

disposizioni collocate su vari livelli della gerarchia delle fonti, che indirettamente disegnano livelli essenziali delle prestazioni.

La determinazione puntuale della nozione LEP appartiene ad un momento successivo nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica, non è la sola a rilevare. Poiché dal modo di tratteggiare la nozione LEP possono discendere conseguenze per la finanza pubblica in termini assoluti, conseguenze redistributive e allocative in termini relativi, non può che spettare al decisore politico la responsabilità di questa definizione.

L'art. 20, comma 2, della l. n. 42/2009 (recante Delega al Governo in materia di federalismo fiscale), coerentemente con le previsioni costituzionali, ha specificato che è affidata alla disciplina statale la determinazione dei LEP. Fino a tale nuova determinazione, si considerano i LEP già fissati in base alla legislazione statale vigente.

L'art. 13 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (recante Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) ha individuato, inoltre, un procedimento per la definizione, il finanziamento e l'attuazione dei LEP, organizzato nell'ambito delle seguenti fasi<sup>8</sup>:

a) l'indicazione, da parte della legge statale, delle modalità di determinazione dei LEP che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e la contestuale definizione delle macroaree di intervento, ciascuna delle quali omogenea per tipologia di servizi offerti, indifferentemente dal livello di governo cui spetta l'erogazione;

b) la determinazione, per ciascuna macroarea di intervento, dei costi e dei fabbisogni standard, oltre che delle metodologie di monitoraggio e valutazione dell'efficienza e appropriatezza dei servizi offerti;

c) la proposizione da parte del Governo, nell'ambito del disegno di legge di bilancio o con apposito disegno di legge collegato alla legge di bilancio, previo parere della Conferenza unificata, di disposizioni normative finalizzate a realizzare l'obiettivo

---

<sup>8</sup> La puntuale ricostruzione, riportata nel presente Rapporto, è contenuta nell'ambito del Dossier n. 18/0/1 dei Servizi Studi di Camera e Senato riferito all'atto AC N.643-bis/XIX e rinvenibile in: [documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/AC0087.htm](http://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/AC0087.htm)

dell'allineamento verso i LEP dei costi e fabbisogni standard dei diversi livelli di governo, nonché degli obiettivi di servizio;

d) la ricognizione con d.P.C.M., d'intesa con la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, dei LEP nelle materie dell'istruzione, dell'assistenza e del trasporto pubblico locale, con riguardo agli investimenti in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale.

Attualmente, nell'ordinamento italiano sono rinvenibili molteplici norme statali che hanno individuato dei LEP nelle materie di competenza concorrente e in quelle di competenza esclusiva. Alcune di queste norme sono state adottate, nel corso del tempo, anche al di fuori dell'iter delineato dall'art. 13 del d. lgs. n. 68/2011.

A tal proposito, è possibile distinguere tra:

a) norme che hanno determinato direttamente i LEP, senza considerare quali necessari ulteriori interventi attuativi da parte di fonti normative. Si tratta sovente di norme di carattere procedimentale, quali, ad esempio, quelle individuate dall'art. 29, commi 2-bis e 2-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 – introdotti dall'art. 10 della legge 18 giugno 2009, n. 69 – in materia di obblighi della pubblica amministrazione con riguardo ad alcuni istituti e diritti dei soggetti interessati nell'ambito del procedimento amministrativo;

b) norme che hanno fatto espresso rinvio ad altre fonti, in particolare a decreti legislativi o a fonti secondarie quali d.P.C.M. o a decreti ministeriali. In linea generale, il legislatore ricorre al rinvio ai decreti legislativi quando si intende conferire valore di norma di rango primario a LEP la cui definizione non necessita di disposizioni che si connotino da carattere eccessivamente tecnico. Rientra in questa tipologia, ad esempio, il caso dei LEP in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale (individuati con i d. lgs. N. 59 /2004, nn. 76 e 77/2005, n. 226/2005), o del c.d. reddito di inclusione (ReI), introdotto come LEP da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale dal d. lgs. n. 147/2017, in attuazione della delega di cui alla legge n. 33 /2017. Il ricorso alla fonte secondaria prevale, diversamente, quando risulta necessario procedere a un'individuazione dettagliata e puntuale delle prestazioni da erogare. È l'ipotesi, ad esempio, dei livelli essenziali

di assistenza (LEA) in materia sanitaria, individuati dal d.P.C.M. 29 novembre 2001, aggiornato e modificato con d.P.C.M. 12 gennaio 2017;

c) norme che hanno previsto prestazioni non espressamente configurate dal legislatore come LEP, ma individuate *ex post* come tali in sede ermeneutica, tramite svariati interventi della giurisprudenza costituzionale. Basti menzionare, a mero titolo esemplificativo, il caso dei criteri di assegnazione delle case popolari, definite dalla Corte costituzionale come LEP nella sentenza n. 121 del 2010.

Inoltre, per quanto concerne la definizione e individuazione dei LEP, più recentemente, l'art. 1, comma 159, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022) ha fornito una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) – *species* del più ampio *genus* dei LEP, analogamente ai menzionati LEA – come gli interventi, i servizi, le attività e le prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità.

Il comma 160 del medesimo articolo ha previsto che, allo scopo di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio, oltre che di concorrere all'attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, i LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS) di cui all'art. 8, comma 3, lettera a) della legge n. 328/2000, che all'art. 22 definiva le aree delle prestazioni sociali che costituiscono LEP.

I successivi commi 167 e 169 dell'articolo 1 della menzionata legge di bilancio 2022 hanno stabilito, altresì, che rispettivamente con d.P.C.M. e con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali siano, nel primo caso, determinate le modalità attuative dei LEPS per le persone anziane non autosufficienti e, nella seconda ipotesi, definiti i LEPS negli altri ambiti del sociale individuati dal già menzionato art. 22 della l. n. 328/2000.

Inoltre la legge di bilancio 2022 riconosce come livello essenziale delle prestazioni sociali la realizzazione di soluzioni abitative, anche in coerenza con la programmazione degli interventi del PNRR (M5C2), attraverso il ricorso a nuove forme di coabitazione solidale intergenerazionale e fra

persone anziane e mediante adattamenti dell’abitazione alle esigenze della persona con soluzioni domotiche e tecnologiche che favoriscano la continuità delle relazioni personali e sociali a domicilio, compresi i servizi di telesoccorso e teleassistenza; b) i servizi sociali di sollievo, quali: il pronto intervento per le emergenze temporanee, diurne e notturne, gestito da personale qualificato; un servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari in occasione di ferie, malattia e maternità; l’attivazione e l’organizzazione mirata dell’aiuto alle famiglie valorizzando la collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti del Terzo settore; c) i servizi sociali di supporto, quali: la messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro degli assistenti familiari, in collaborazione con i Centri per l’impiego del territorio; l’assistenza gestionale, legale e amministrativa alle famiglie per l’espletamento di adempimenti. Il SSN e gli ATS sono tenuti a garantire l’accesso all’insieme dei servizi ora elencati attraverso i PUA (punti unici di accesso), operativi presso le Case delle comunità, dove sono fra l’altro presenti équipe integrate, composte da personale appartenente al SSN e agli ATS, in grado di assicurare la funzionalità delle unità di valutazione multidimensionale (UVM), che, con il coinvolgimento della persona non autosufficiente e della sua famiglia o dell’amministratore di sostegno, procedono alla definizione del progetto di assistenza individuale integrata (PAI) contenente l’indicazione degli interventi modulati secondo l’intensità del bisogno. Conseguentemente, la legge di bilancio 2022 fa riferimento a quanto previsto dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017, c.d. Nuovi LEA e in particolare, agli articoli del medesimo d’interesse per la non autosufficienza: ovvero agli artt. 21 “Percorsi assistenziali integrati”, 22 “Cure domiciliari”, 23 “Cure palliative domiciliari” nonché all’art. 30 “Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale alle persone non autosufficienti”. Per quanto concerne i contributi monetari, la l. n. 234/2021 precisa che l’offerta degli ATS può essere integrata da tale tipologia di contributi – differenti dall’indennità di accompagnamento – utilizzabili esclusivamente per remunerare il lavoro di cura svolto da operatori titolari di rapporto di lavoro conforme ai contratti collettivi nazionali di settore, o per l’acquisto di servizi forniti da imprese qualificate nel settore della assistenza sociale non residenziale.

L’attuazione degli interventi e l’adozione dei necessari atti di programmazione integrata, non sono definite dettagliatamente, ma si rinvia

a linee guida da definire con intesa in sede di Conferenza Unificata, mentre le modalità attuative, le azioni di monitoraggio e la verifica del raggiungimento dei LEPS per le persone anziane non autosufficienti sono da determinare con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa in sede di Conferenza Unificata. La graduale introduzione dei LEPS per le non autosufficienze è innestata nell'ambito degli stanziamenti vigenti, incluse le integrazioni previste dalla medesima legge di bilancio per l'anno 2022, che incrementa il Fondo per le non autosufficienze di 100 milioni di euro per il 2022, 200 milioni per il 2023, 250 milioni per il 2024 e 300 milioni di euro a decorrere dal 2025. La medesima legge di bilancio 2022(l. n. 234/2021), al comma 174 dell'art. 1, ha inoltre introdotto un obiettivo per il raggiungimento del LEP riferibile al trasporto scolastico comunale degli alunni con disabilità; è stata infatti assegnata una quota variabile del Fondo di solidarietà comunale (FSC) destinata ad aumentare il numero di studenti della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia, a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica: il FSC è stato aumentato di 30 milioni di euro per l'anno 2022, 50 milioni per l'anno 2023, di 80 milioni per l'anno 2024, 100 milioni per ciascuno degli anni 2025 e 2026 e di 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027. Sulla G. U. n. 294 del 17 dicembre 2022 è stato pubblicato il d.P.C.M. 3 ottobre 2022, di adozione del Piano Nazionale per la Non Autosufficienza e riparto del Fondo per le non autosufficienze per il triennio 2022-2024. Piano nazionale per la non autosufficienza, relativo al triennio 2022-2024 (PNNA 2022-2024). Il Piano stanziava complessivamente oltre 2,6 miliardi di euro per il triennio. Nello specifico, le risorse afferenti al Fondo per le non autosufficienze ammontano a: 822 milioni di euro per il 2022; 865,3 milioni di euro per il 2023; 913,6 milioni di euro per il 2024.

Da segnalare, altresì, che il comma 172 dell'articolo 1 dell'appena richiamata legge di bilancio per il 2022 ha fissato i LEP per il servizio di asili nido per i comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna. La norma prevede il raggiungimento del LEP a partire dal 2027 con un apposito stanziamento di 1.100 milioni a decorrere dal medesimo anno. La stessa disposizione normativa prevede che dal 2022 al 2027 siano previsti gli obiettivi di servizio che gradatamente accompagnano il percorso fino al raggiungimento del LEP nel 2027, con uno stanziamento pari a 120 milioni di euro per l'anno 2022, a 175 milioni di euro per l'anno 2023, a 230

milioni di euro per l'anno 2024, a 300 milioni di euro per l'anno 2025, a 450 milioni di euro per l'anno 2026. La progressione del livello di copertura del servizio parte dal livello storico di ogni comune e gradatamente assegna obiettivi e risorse fino a permettere agli enti di poter raggiungere una copertura pari al 33%, considerando sia il servizio pubblico che privato, della popolazione 3-36 mesi.

L'art. 1, commi 791-798, della legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197) reca disposizioni in materia di accelerazione del processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), definendo questi ultimi come “condizione per l’attribuzione di ulteriori funzioni” alle Regioni nelle materie di legislazione concorrente e in ulteriori materie o ambiti di materie riferibili ai LEP individuati dalla Cabina di regia sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (di cui all’art. 1, comma 29, della l. n. 208/2015). A tal fine, come notato, è istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia per la determinazione dei LEP, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita da Ministri competenti nelle materie chiamate in causa dai compiti e dalle funzioni della Cabina di regia, oltre che dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell’UPI e dell’ANCI. Sono stabiliti, altresì, i compiti e gli obiettivi che la Cabina di regia è chiamata a conseguire, nonché le tempistiche di svolgimento delle attività ad essa affidate, le procedure di realizzazione di tali attività e le forme e modalità di interazione con le amministrazioni competenti nelle materie coinvolte e con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Per l’ipotesi in cui la Cabina di regia non riesca a concludere le proprie attività nei termini stabiliti, l’articolo prevede, altresì, la nomina di un Commissario. Sono disciplinate, infine, le procedure di predisposizione e adozione degli schemi di d.P.C.M. volti alla determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard nelle materie suscettibili di devoluzione alle Regioni ad autonomia ordinaria, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione. L’art. 2, comma 2, lett. h) n. 2) della Delega sulla disabilità (l. n. 227/2021), con riguardo alle disposizioni finali e transitorie, ha previsto di definire, anche avvalendosi del supporto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, le procedure volte alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con riguardo alle prestazioni in favore delle persone con

disabilità, con individuazione di una disciplina di carattere transitorio, nelle more della effettiva applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che sia volta a individuare e garantire obiettivi di servizio, promuovendo la collaborazione tra i soggetti pubblici e i privati, ivi compresi gli enti operanti nel Terzo settore.

Il quadro appena ricostruito e, in particolar modo, la scarsa chiarezza, talvolta anche semplicemente linguistica, la frammentarietà degli interventi legislativi e la varietà delle pronunce della giurisprudenza, specie costituzionale, in tema di individuazione dei LEP determinano la difficoltà di operare una definizione completa, materia per materia, ambito per ambito, di ciascun livello essenziale delle prestazioni.

Non di rado l'attività istruttoria ha mostrato la "difformità di trattamento" tra materie.

L'attività svolta può dunque definirsi come un'esplorazione "in terre incognite", collocate tra previsioni normative più o meno parziali, interpretazioni giurisprudenziali, veri e propri vuoti di disciplina, indicazioni rinvenibili al più solo implicitamente. Esplorazione nella quale si è ritenuto opportuno preferire la valorizzazione del confronto di opinioni, studi, orientamenti diversificati, via via emersi, con l'obiettivo di valorizzare la pluralità dei punti di vista, quale strumento più efficace per adempiere al compito assegnato, quello di offrire un'analisi istruttoria quanto più completa ed ampia possibile.

La l. n. 42/2009 disegna un percorso graduale di avvicinamento ai livelli essenziali delle prestazioni, con la fissazione di obiettivi intermedi, qualificati quali «obiettivi di servizio». Quest'approccio ha il vantaggio di attenuare le tensioni sugli equilibri di bilancio inevitabilmente prodotte dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, assicurando un progressivo e graduale assorbimento delle maggiori esigenze di spesa. In questa prospettiva, la legge delega prevede che il processo di convergenza ai livelli essenziali delle prestazioni sia accompagnato da meccanismi di monitoraggio e misure sanzionatorie (articolo 2, comma 2, lettera z).

Come evidenziato nei documenti governativi e parlamentari, «con specifico riguardo al comparto comunale, appare particolarmente significativa l'individuazione di obiettivi di servizio, come tappa intermedia verso i livelli essenziali delle prestazioni, in relazione alle funzioni e ai servizi considerati ai fini del riparto del Fondo di solidarietà

comunale»<sup>9</sup>. Un decisivo passo avanti è stato compiuto con la legge di bilancio per l'anno 2021 (l. n. 178/2020) che, nell'incrementare la dotazione del Fondo di solidarietà comunale per finanziare lo sviluppo dei servizi sociali comunali, con particolare attenzione ai comuni nei quali i predetti servizi denotano maggiori carenze, ha effettuato alcune integrazioni concernenti i criteri e le modalità di riparto delle quote incrementali del Fondo per servizi sociali. Allo scopo di assicurare che le risorse aggiuntive si traducano effettivamente in un incremento effettivo dei servizi, la legge ha previsto l'attivazione di un sistema di monitoraggio fondato sull'identificazione di obiettivi di servizio. Si tratta del primo esempio, dall'introduzione dei fabbisogni standard, di superamento del vincolo della spesa storica complessiva della funzione sociale, operato mediante lo stanziamento di risorse aggiuntive, vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio.

I LEP costituiscono un parametro che deve guidare la pubblica amministrazione nella erogazione della prestazione. La pubblica amministrazione, grazie alla quantificazione finanziaria correlata al LEP, è posta nelle condizioni di potere erogare la prestazione nella qualità e nella quantità tale da rispettare il criterio della uniformità sull'intero territorio nazionale. L'efficacia e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni in Italia non può considerarsi omogenea. Differenze si rinvencono non solo nella classica dicotomia nord-sud. Vi sono anche all'interno di singole regioni o territori limitrofi. Una garanzia assoluta della uniformità nella erogazione delle prestazioni può raggiungersi sul piano effettuale solamente in presenza di pubbliche amministrazioni che presentino lo stesso grado di sviluppo organizzativo e quindi un equivalente tasso di efficacia ed efficienza.

## **5. I livelli essenziali delle prestazioni: giurisprudenza costituzionale, legislazione e tipi**

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito (recentemente, ad esempio, con la sentenza n. 220 del 2021) che i LEP indicano la soglia di spesa

---

<sup>9</sup> Relazione governativa semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42 proposta in Parlamento in data 15 dicembre 2021, in [documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/12/15/leg.18.bo10714.data20211215.com62.pdf](https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/12/15/leg.18.bo10714.data20211215.com62.pdf)

costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti (sono conformi anche le sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020).

Discende dall'inquadramento della giurisprudenza richiamata che nella definizione dei LEP sia necessaria la determinazione analitica dei diritti fondamentali. Se ne ricava che LEP che contenessero formulazioni meramente astratte o generiche, infatti, non consentirebbero l'individuazione della spesa necessaria per l'erogazione della prestazione essenziale.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è destinata a conciliarsi con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e con il rispetto del principio degli equilibri di bilancio.

Nondimeno una analitica determinazione dei diritti può condurre al raggiungimento di standard di servizi in media superiori a quelli attualmente garantiti. Questo si riflette con un tendenziale aumento dei fabbisogni. Di qui il problema di conciliare la definizione dei LEP con l'equilibrio di bilancio anche inteso come divieto di disavanzo della finanza pubblica eccessivo.

Oltre agli interventi già menzionati e fermo restando quanto specificato in tema di qualificazioni di prestazioni quali LEP operate dal legislatore statale, va ricordato che, ad esempio, la diffusione della nozione di livelli essenziali delle prestazioni si deve anche ad interventi quali quelli contenuti all'articolo 1, comma 15, della l. n. 190/2012 e all'arti. 1, comma 3, della l. n. 33/2013 sul medesimo tema.

Le disposizioni citate elevano la trasparenza a "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione". La trasparenza, dunque, secondo le declinazioni di accessibilità e conoscenza degli atti e dei procedimenti individuate dalla legislazione vigente, costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche per la tutela dei diritti civili e sociali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

Non si tratta di un caso isolato, specie con riferimento alla trasparenza amministrativa e al diritto d'accesso. Sovente il legislatore ha espressamente utilizzato il richiamo all'articolo 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione, per rinvenire un titolo di competenza statale in talune materie. La l. n. 241/1990 individua una pluralità di titoli di

intervento legislativo, che sono dati dalla competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni (con qualificazione espressa) e dalla competenza in materia di giustizia amministrativa. Se fino al 2009 persino l'articolo 22, comma 2 della l. n. 241/1990, in materia di accesso, conteneva la fissazione di un esplicito collegamento tra diritto di accesso e i livelli essenziali delle prestazioni, ancora oggi una tale funzione è svolta *amplius* dai commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* dell'articolo 29 della medesima legge. Con le modifiche operate dalle l. n. 69/2009, il legislatore ha ricondotto la definizione dell'ambito di applicazione delle disposizioni sull'accesso ai documenti all'interno del citato articolo 29, in precedenza definito in via autonoma nel corpo dell'articolo 22, in apertura del capo dedicato al diritto di accesso.

Nel corso dei lavori sono state affacciate proposte ispirate a più criteri, che qui si elencano con l'avvertenza che in alcuni casi si tratta di meri strumenti euristici.

LEP quantificabili e non quantificabili. I LEP quantificabili sono quelli per i quali è possibile calcolare il fabbisogno standard e dunque il costo per la loro erogazione in ciascun territorio. All'interno di questa categoria, secondo un'opinione emersa dal dibattito interno al Comitato, sarebbero ulteriormente distinguibili:

a) livelli essenziali misurabili in relazione alla spesa corrente, associati direttamente o indirettamente a prestazioni semplici o complesse erogate in modo ricorrente. Ad esempio, possono ricadere in questa categoria le prestazioni relative all'istruzione e formazione nell'ambito del diritto/dovere con riferimento all'assistenza degli alunni con disabilità, dove il criterio di misurazione del fabbisogno di risorse è direttamente legato al numero di alunni con disabilità quali beneficiari della prestazione; oppure, le prestazioni relative all'istruzione e formazione a garanzia del diritto/dovere nell'ambito della programmazione e della rete scolastica, dove i criteri di misurazione del fabbisogno di risorse comprendono parametri come il numero di alunni per ciascuna istituzione scolastica del primo e secondo ciclo o sulla base di una media territoriale, come indicato dalla legislazione vigente;

b) livelli essenziali misurabili in relazione alla spesa in conto capitale, associati a interventi infrastrutturali. Rientrano, ad esempio, in questa categoria le prestazioni nell'ambito dell'edilizia scolastica

relative al rispetto dei criteri minimi relativi alla localizzazione e al dimensionamento delle scuole, nonché delle caratteristiche degli spazi educativi. La definizione del fabbisogno di risorse viene guidato dalla quantificazione del fabbisogno infrastrutturale.

Inoltre, all'interno del quadro di misurabilità dei livelli delle prestazioni, è stato sottolineato come, facendo riferimento alle diverse modalità utilizzabili per la quantificazione delle prestazioni, sarebbero individuabili le seguenti tipologie di LEP:

1. LEP associati a prestazioni standard, perché associati a servizi che vengono erogati in modo continuativo e che si ripetono nel tempo, i cui fabbisogni sono quantificati per standard ottenuti elaborando statisticamente dati dello specifico fabbisogno e degli eventuali fattori condizionanti a livello territoriale (istruzione);

2. LEP associati a prestazioni storicamente legate al territorio, erogate in modo continuativo e che si ripetono nel tempo, i cui fabbisogni sono sostanzialmente riconducibili a consolidate dotazioni di patrimoni e infrastrutture presenti sui singoli territori (beni culturali e musei);

3. LEP associati a prestazioni rivolte al riequilibrio infrastrutturale una tantum e relative spese in conto capitale, i cui fabbisogni possono essere quantificati solo avendo a disposizione una misura della dotazione infrastrutturale esistente e del gap infrastrutturale da colmare;

4. LEP associati a prestazioni volte al conseguimento di obiettivi pluriennali, connessi alla garanzia di diritti civili e sociali, espressi in termini di soglie desiderate di risultato, che comportano sia spese correnti e che in conto capitale (servizi e infrastrutture), i cui fabbisogni sono individuabili come gap (e livello da raggiungere) rispetto alla situazione esistente nei diversi territori (LEP in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

I LEP non quantificabili corrispondono a prestazioni essenziali erogate da poteri pubblici che pur comportando la necessità di previsioni di spesa (prevalentemente di spesa corrente) non risultano caratterizzate da elementi idonei a consentire una precisa e puntuale determinazione del fabbisogno standard, territorio per territorio.

In questa categoria sarebbero da farsi rientrare i livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta. Questi sarebbero da intendersi quali vincoli normativi generali, che vanno ad incidere in modo importante sulle caratteristiche delle prestazioni ricadenti nelle categorie precedenti. In questo caso non si identificherebbe una prestazione specifica a favore dei cittadini ma vincoli da rispettare in modo uniforme sul territorio nazionale, non derogabili a livello territoriale.

Si tratterebbe di obblighi definiti dalle disposizioni normative rientranti fra quelli che fanno da cornice vincolante a prestazioni LEP più complesse. In altri casi, sarebbero invece l'elemento principale che caratterizza una specifica ed autonoma prestazione. I LEP che rientrano in questa fattispecie sarebbero da indentificarsi come LEP di natura qualitativa. Ad esempio, sarebbe da ricomprendere in questo gruppo l'individuazione delle modalità e delle procedure di reclutamento selettive del personale docente.

Un ulteriore esempio di LEP non quantificabile è quello relativo ai servizi comunali, rivolti agli alunni della scuola dell'infanzia e della scuola primaria e secondaria di primo grado, relativi alla mensa scolastica e al trasporto scolastico (incluso il servizio fornito agli alunni con disabilità).

Un altro esempio di LEP non quantificabile può essere rappresentato dalla spesa regione per regione per il pagamento degli stipendi degli insegnanti. Pur essendo noto il numero degli studenti e delle classi e quindi del numero degli insegnanti per l'erogazione del servizio è difficile quantificare la spesa per via della mobilità del corpo docente, per via delle differenze stipendiali in ragione degli anni di servizio, per via della difficoltà di stabilire quanta parte del contingente è di ruolo (con un costo maggiore) e quanta parte è assunta con contratti a tempo determinato.

È opportuno sottolineare che, pur se non attualmente quantificabili secondo la ricognizione compiuta a legislazione vigente, si tratta di LEP che in un secondo momento potrebbero divenire tali.

LEP finali e strumentali. I LEP sono finali quando corrispondono ad una precisa prestazione erogata a vantaggio del cittadino, mentre si caratterizzano quali strumentali quando rappresentano una condizione necessaria affinché la prestazione finale abbia certe caratteristiche qualitative omogenee. Un esempio di LEP finale è ad esempio la fruizione di un servizio di trasporto scolastico a vantaggio di alunni con disabilità. Un esempio di LEP strumentale è ad esempio la circostanza che nella scuola secondaria di secondo grado siano chiamati a insegnare insegnanti abilitati,

ovvero in possesso di specifico standard professionale in tutto il sistema nazionale di istruzione e formazione (come peraltro richiesto in uno specifico impegno nell'ambito di una delle riforme del PNRR). L'abilitazione è, dunque, la condizione affinché il servizio scolastico sia erogato secondo uno standard professionale elevato ed omogeneo sul tutto il territorio nazionale.

LEP autosufficienti o con rinvio. I LEP autosufficienti si hanno quando la prescrizione che li definisce non abbisogna di ulteriori successive precisazioni. I LEP con rinvio sono quelle prescrizioni che, per la complessità, richiedono una successiva analitica precisazione dei contenuti della prestazione stessa.

LEP diretti o indiretti. I LEP sono diretti quando disegnino nel dettaglio una prestazione a cui il cittadino ha diritto rappresentando per l'amministrazione pubblica chiamata alla erogazione ad osservare le condizioni, le modalità, la qualità nonché la quantità predeterminata dal LEP stesso.

I LEP viceversa possono qualificarsi come indiretti andando a realizzare una precondizione rispetto alla erogazione della prestazione, precondizione che diviene tuttavia strettamente concatenata alla finalità di garantire l'uniformità della prestazione essenziale su tutto il territorio nazionale.

I caratteri o tipi prima enucleati non sono necessariamente alternativi nella misura in cui in un LEP possono coesistere diverse tra le caratteristiche qui precisate nel fornire una tassonomia tipologica, meramente esemplificativa, dei LEP.

In conclusione, si propende per una nozione di LEP "prestazionale" (da intendersi quali obblighi di dare, di fare e di astenersi che riguardano i pubblici poteri, sia come regolatori, che come gestori) e obbligatoria, che in quanto tale impatta sui conti pubblici, assumendo necessariamente una dimensione finanziaria, di sicura rilevanza. Tale dimensione, pur se immanente ed endogena del LEP, può essere anche verificata e misurata in una fase successiva, anche quindi al di fuori del lavoro del Comitato, dovendo essere oggetto di apprezzamento sul piano politico, anche in considerazione dei vincoli di bilancio e del doveroso rispetto dei principi di equilibrio economico finanziario previsti dagli artt. 81 e 119 della Costituzione.

## **6. Il problema della misurabilità.**

Le sentenze nn. 72/2020 e 91/2020 della Corte costituzionale affrontano svariate questioni inerenti all'autonomia legislativa delle regioni in materia di livelli essenziali di assistenza (c.d. Lea), con riguardo allo scrutinio di conformità all'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost., per cui la competenza statale è da individuarsi quale esclusiva e trasversale, idonea a investire una pluralità di materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

In particolare, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 72/2020, ha precisato che «la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione». In tale prospettiva, in sede di programmazione finanziaria, i costi unitari fissati dal d.P.C.M. del 12 gennaio 2017 sono funzionali alla determinazione quantitativa e qualitativa in sede previsionale «sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria [viene] aggiornata in corso di esercizio sulla base delle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica» (sentenza n. 62 del 2020)».

Sulla stessa linea, l'articolo 1, comma 791, della l. n. 197/2022 prevede che «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti

ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni».

Nell'individuare un procedimento puntuale per addivenire alla determinazione dei LEP, il comma 795 dell'art. 1 stabilisce espressamente che «la Cabina di regia predispone uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.»

L'art. 13 del d. lgs. n. 68/2011 ha delineato, dunque, un procedimento per la definizione, il finanziamento e l'attuazione dei LEP.

I commi 167 e 169 dell'art. 1 della legge di bilancio 2022(l. n. 234/2021) hanno stabilito, infine, che rispettivamente con d.P.C.M. e con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali siano rispettivamente determinate le modalità attuative dei LEPS per le persone anziane non autosufficienti e definiti i LEPS negli altri ambiti del sociale individuati dall'art. 22 della legge n. 328/2000.

Particolare rilievo assume, nel processo di determinazione e nel finanziamento dei LEP, la definizione dei fabbisogni e dei costi standard – vale a dire, l'ammontare di risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni e i relativi costi. Attraverso la loro definizione, infatti, è possibile individuare l'impatto sulla finanza regionale derivante dall'erogazione dei LEP che siano già stati individuati; si accerta l'adeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per il finanziamento dei LEP; si consente una integrazione di tali risorse, ove insufficienti, mediante il fondo perequativo statale; è possibile operare successive integrazioni delle stesse prestazioni da includere nel novero dei LEP.

Come ricostruito anche dai documenti parlamentari<sup>10</sup>, in assenza di LEP, tuttavia, la definizione dei fabbisogni standard si è finora basata sostanzialmente sui livelli storici di copertura dei servizi, sebbene, per alcune funzioni, il livello storico non sempre risulti coerente con la tutela dei diritti civili e sociali. L'attività di definizione dei fabbisogni e dei costi standard ha come obiettivo, infatti, di superare il criterio della spesa storica, che riflettendo, in linea di mera consequenzialità, i preesistenti squilibri tra

---

<sup>10</sup> Dossier n. 18/0/1 dei Servizi Studi di Camera e Senato riferito all'atto AC N.643-bis/XIX e rinvenibile in: [documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/AC0087.htm](http://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/AC0087.htm)

le diverse Regioni, finisce per mostrarsi limitativo e non sempre caratterizzato da parametri efficaci di equità, in un'ottica di garanzia uniforme dei diritti civili e sociali.

All'attenuazione delle tensioni sugli equilibri di bilancio, come si è avuto modo di specificare, sembra esser orientato il percorso di convergenza tra LEP e costi e fabbisogni standard di cui alla l. n. 42/2009 e al d.lgs. n. 68/2011., nonché dagli incrementi di dotazione finanziaria del Fondo di solidarietà comunale di cui si è detto, in virtù delle disposizioni contenute nella l. n. 178/2020.

Dal confronto fra spesa storica e fabbisogni standard ci si possono attendere diversi esiti:

1. Spesa “storica” complessiva che tendenzialmente presenta solo una distribuzione territoriale incoerente rispetto alle implicite attese contenute nel LEP (ad esempio, scuola dell'obbligo);
2. Spesa “storica” complessiva che “convive” con LEP già definiti, ma di cui non è mai stata verificata la compatibilità con i corrispondenti fabbisogni territoriali e di riflesso nazionali (ad esempio, LEA sanità);
3. Spesa complessiva “storica” nazionale da rapportare a fabbisogni standard di LEP, da quantificare *ex novo* su scala territoriale e nazionale, tenendo conto degli equilibri di bilancio.

## **7. I problemi affrontati**

Sulla base del decreto istitutivo, nella determinazione dei LEP si è seguita la tecnica di desumerli da prestazioni al cittadino previsti dalla legislazione vigente, in modo espresso o in forma implicita. Il quadro normativo è composto da fonti di diverso rango, anche secondario (regolamenti governativi), o addirittura terziario (decreti ministeriali, altri atti amministrativi di contenuto generale), per la tendenza della legislazione a rinviare a successivi atti normativi dell'amministrazione.

In secondo luogo, si è tenuto conto della circostanza che le prestazioni essenziali da uniformare sovente si inseriscono in un quadro normativo che crea la condizione per l'ottenimento della prestazione. L'obbligo scolastico e il diritto/dovere all'istruzione implicano, ad esempio, una prestazione dei servizi scolastici agli alunni nell'età compresa tra i 6 e i 18 anni.

In terzo luogo, per evitare lacune, si è scelto di indicare tutti i vincoli, gli obblighi e le prestazioni disposte da norme. Solo in un secondo momento si è operata una scrematura qualitativa e quantitativa.

In quarto luogo, ove esistenti, si è scelto di partire dalla registrazione di livelli essenziali già determinati. Nella materia tutela della salute, vi sono i LEA, modificabili ad opera della specifica Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, prevista all'art.1, co.556 della L. n. 208/2015 e insediata dal luglio 2020.

In quinto luogo, la ricognizione ha mirato alla identificazione dei criteri che conducono ad un vasto quadro istruttorio delle diverse tipologie di LEP, in modo da consentire agli organi competenti ogni valutazione di carattere politico e allocativo potendo fruire di un ampio ventaglio di opzioni.

In sesto luogo, si sono nel dubbio, individuate più soluzioni alternative, per consentire le scelte politiche successive.

## **8. Esclusione dei giudici di pace**

La materia dell'organizzazione della giustizia di pace<sup>11</sup> - materia che va propriamente riferita all'esercizio delle funzioni giurisdizionali spettanti agli "Uffici del Giudice di Pace", non ricomprendendovi le ulteriori funzioni non giurisdizionali che sono eventualmente attribuite dalla legge ai magistrati onorari denominati "Giudici onorari di pace" - è stata considerata inizialmente come "riferibile" all'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Infatti, la possibilità di attribuire alle Regioni "forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. in ordine alla materia della "organizzazione della giustizia di pace", implica la conseguente differenziazione territoriale delle modalità di regolazione e di gestione dei profili organizzativi attinenti alla giustizia di pace, con ciò dovendosi intendere non gli aspetti ordinamentali (a partire dalla definizione degli ambiti rimessi alla giurisdizione del giudice di pace sino alla disciplina sostanziale, relativa all'ordinamento penale e civile, che è

---

<sup>11</sup> Affidata, insieme alla materia delle professioni, al sottogruppo n. 10, coordinato da Pietro Curzio e Giulio Maria Salerno e composto, altresì, da Valerio di Porto, Giovanni Ferri.

oggetto di applicazione da parte dello stesso giudice) e quelli processuali di tale circoscritto ambito della funzione giurisdizionale, ma quanto è predisposto con finalità strettamente “organizzative” dalle pubbliche autorità competenti ai fini di consentire, in relazione a siffatto ambito, lo svolgimento del “servizio della giustizia”, ovvero in ordine alla disciplina delle risorse, umane, infrastrutturali e finanziarie, che sono approntate, per l'appunto, per consentire, dal punto di vista organizzativo, lo svolgimento della funzione giurisdizionale attinente alla “giustizia di pace”. Quindi, ad esempio, con riferimento alla dislocazione degli uffici giurisdizionali, ai relativi organici, ai requisiti di nomina e alle modalità di selezione dei giudici di pace, alle attività formative che concernono questi ultimi, o, ancora, alla localizzazione e alla strutturazione degli uffici e dei relativi mezzi e dotazioni strumentali.

Sugli aspetti da ultimo precisati, quindi, è ipotizzabile che la legge dello Stato proceda alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate dalle competenti pubbliche autorità – ivi comprese quelle di livello territoriale qualora titolari di specifiche competenze circa l'organizzazione della giustizia di pace - in relazione a diritti civili e sociali costituzionalmente rilevanti da garantire su tutto il territorio nazionale. Si può ricordare, più in particolare, la garanzia della parità di accesso alla giustizia da parte dei cittadini (si veda l'art. 24 Cost. che concerne il diritto di azione in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, l'inviolabilità del diritto alla difesa, i mezzi da assicurare ai non abbienti per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, e le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari) anche in relazione alla garanzia della durata ragionevole del processo (art. 111 Cost.), e dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura (art. 104 Cost.). Mediante la determinazione di tali livelli essenziali si possono così indicare requisiti o standard di carattere organizzativo, anche precisati in senso quantitativo, al fine di assicurare, sull'intero territorio nazionale, imprescindibili canoni omogenei nell'approntamento delle modalità organizzative rivolte a consentire in concreto lo svolgimento della giustizia di pace.

In relazione all'individuazione dei LEP sulla base della ricognizione della normativa statale vigente, e tenuto conto della documentazione fornita dall'Amministrazione ministeriale competente, nella normativa vigente non sussistono disposizioni legislative (o comunque disposizioni normative fondate sulla legge) che, in ordine alle modalità e alle condizioni

dell'organizzazione della giustizia di pace, disciplinano l'erogazione delle prestazioni da parte delle autorità pubbliche competenti, in modo da determinare esplicitamente livelli essenziali, ovvero standard qualitativi o quantitativi, né obiettivi di risultato, né, ancora, “una soglia di spesa costituzionalmente necessaria” così come disposto nell'art. 1, comma 791, l. n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023) ove, come noto, in relazione al presente procedimento di determinazione dei LEP si fornisce la definizione dei livelli essenziale delle prestazioni. L'attuale assenza dei LEP in materia di organizzazione della giustizia di pace, presumibilmente, va collegata alle assai limitate competenze di carattere amministrativo che sinora sono state assegnate alle istituzioni territoriali e, in specie, ai Comuni (vedi, in particolare, l'art. 3 del d.lgs. 156/2012 che, in relazione al programma di razionalizzazione della dislocazione degli uffici del Giudice di pace, prevede la possibilità che i Comuni interessati richiedano il mantenimento degli uffici del Giudice di pace facendosi carico delle relative spese).

Ciò non significa che nell'ambito del settore della “giustizia” complessivamente intesa la prospettiva della determinazione dei LEP sia del tutto assente. Ad esempio, in relazione ad uno specifico e distinto ambito, quello della “giustizia riparativa” relativa all'esecuzione penale, una recente normativa di rango legislativo prescrive la prossima adozione (mediante proposte formulate da un'apposita “Conferenza nazionale” di recentissima costituzione, e poi approvate mediante intese in sede di Conferenza Unificata) di appositi livelli essenziali delle prestazioni (v. art. 62 del d.lgs. 150/2022: “Mediante intesa assunta nella Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni dei servizi per la giustizia riparativa, in conformità ai principi e alle garanzie stabiliti dal presente decreto, nel limite delle disponibilità del fondo di cui all'articolo 67, comma 1”).

In ogni caso, la “giustizia riparativa” si presenta come un ambito che, in quanto espressione di specifiche e innovative modalità procedurali per così dire ausiliarie e consequenziali rispetto all'ordinario svolgimento della funzione giurisdizionale nell'ambito penale (e che sono state definite anche come “un paradigma di giustizia a sé stante, culturalmente e metodologicamente autonomo, contenutisticamente innovativo, spendibile in ogni stato e grado del procedimento e volto a rinnovare alla radice

l'approccio e la risposta al crimine”), non può essere ricondotto all'interno della materia della “organizzazione della giustizia di pace”. In relazione ai LEP di prossima adozione in tema di giustizia riparativa, dunque, essi non possono essere considerati ai nostri fini, mentre potranno essere oggetto di analisi nel Sottogruppo n. 11, già avviato nell'ambito del CLEP, che ha per oggetto la determinazione dei LEP nelle materie ulteriori e diverse da quelle che sono richiamate nell'art. 116, comma 3, Cost.

In ordine alla possibilità di enucleare, anche in via indiretta, LEP concernenti la materia della “organizzazione della giustizia di pace” in collegamento, o meglio in coerenza con quanto previsto dal PNRR, e, più in particolare, va tenuto conto degli obiettivi che l'Italia si è impegnata a raggiungere entro il 2026 circa la riduzione del 90% dell'arretrato e la riduzione dei tempi del processo civile del 40% e dei tempi del processo penale del 25%.

A tal proposito, anche alla luce della documentazione fornita dall'Amministrazione ministeriale competente, risulta che, nell'ambito dei molteplici e dettagliati obiettivi il cui perseguimento è oggetto di apposita e ufficiale rilevazione ministeriale ai fini di quanto previsto dal PNRR, soltanto in alcuni casi risultano coinvolte – direttamente o soltanto indirettamente - le modalità organizzative relative alla “giustizia di pace”.

Ciò avviene, in primo luogo, nell'ambito della Riforma 1.8 per la digitalizzazione della Giustizia, ove la cd. “milestone” M1C1-38 prevede “l'obbligatorietà del fascicolo telematico obbligatorio e il completamento del processo civile telematico. Punta anche alla digitalizzazione del processo penale di primo grado, esclusa l'udienza preliminare. Da ultimo intende introdurre una banca dati delle decisioni civili gratuita, pienamente accessibile e consultabile conformemente alla legislazione”.

In secondo luogo, le attività svolte dagli Uffici del Giudice di pace sono considerate nell'ambito del perseguimento dell'obiettivo della riduzione del cd. “disposition time” penale limitatamente a taluni procedimenti (si ricorda che il “disposition time” è la misura di durata, utilizzata a livello europeo, che fornisce una stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti mettendo a confronto il numero dei procedimenti pendenti alla fine del periodo di riferimento rispetto al flusso dei procedimenti definiti nel periodo medesimo). Si tratta, tuttavia, di indicazioni collegate ad attività di misurazione delle tempistiche processuali, e che non

contengono specifiche misure di carattere organizzativo attinenti alla giustizia di pace.

Infine, vi sono indicazioni del PNRR che, con finalità di smaltimento dell'arretrato, concernono l'assegnazione dei giudici onorari dell'Ufficio del Giudice di pace all'Ufficio del processo per la trattazione di procedimenti civili e penali di competenza del Tribunale ordinario. Si tratta, dunque, di indicazioni che non concernono in alcun modo lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali assegnate ai giudici onorari nell'esercizio della "giustizia di pace".

Quindi, soltanto limitatamente al primo dei tre ambiti qui considerati, quello cioè relativo all'approntamento di specifiche misure di carattere organizzativo che sono essenzialmente riconducibili alla digitalizzazione delle modalità di svolgimento dei procedimenti civili e penali, gli uffici del Giudice di pace risultano effettivamente coinvolti nel perseguimento degli obiettivi del PNRR mediante l'indicazione, peraltro giuridicamente vincolante in base agli impegni assunti in sede sovranazionale, di specifiche misure di carattere organizzativo – ed esattamente l'obbligatorietà del fascicolo telematico obbligatorio, il completamento del processo civile telematico, la digitalizzazione del processo penale di primo grado (esclusa l'udienza preliminare), la banca dati delle decisioni civili gratuita, pienamente accessibile e consultabile conformemente alla legislazione - che devono essere approntate dalle amministrazioni competenti nell'erogazione delle prestazioni loro spettanti in relazione all'obiettivo di assicurare, in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, la garanzia dei diritti civili relativi alle condizioni di parità nell'accesso alla giustizia anche in connessione alla ragionevole durata del processo.

Tali specifiche indicazioni, da attuarsi secondo le specifiche modalità ed entro le scadenze del PNRR, non possono essere qualificate come LEP a pieno titolo, in quanto non sussistono disposizioni di legge statale che ne prevedono l'introduzione "a regime" nell'ordinamento nazionale. Inoltre, la qualificazione di LEP risulta ancor più difficilmente configurabile se si considerano, da un lato, l'indistinto riferimento delle predette indicazioni a più ampi e comprensivi settori della giustizia (senza cioè una specifica attribuzione alla giustizia di pace), e, dall'altro lato, il ristretto arco temporale di riferimento. E allora si ritiene che tali indicazioni derivanti dal PNRR possano essere considerate come prodromiche rispetto alla determinazione di veri e propri LEP in materia di organizzazione della

giustizia di pace, e dunque possano costituire una consistente premessa per una successiva e compiuta stabilizzazione in via legislativa.

Si potrebbe, dunque, ipotizzare la futura determinazione di LEP che – come anche suggerito nelle “Prime proposte di razionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni redatte nel mese di agosto 2023” – in materia di organizzazione della giustizia di pace siano relativi, ad esempio, alle seguenti tipologie: a) individuazione delle misure di carattere organizzativo riferibili alla digitalizzazione dei procedimenti e alla riduzione dei tempi di definizione dei giudizi; b) individuazione delle misure di carattere organizzativo riferibili alle sedi e alla logistica; c) individuazione delle misure di carattere organizzativo riferibili al reclutamento, alla formazione e all’aggiornamento dei giudici onorari di pace e del personale di supporto.

Più in particolare, poi, circa la possibilità di suggerire in via prospettica l’introduzione di innovativi LEP in materia di organizzazione della giustizia di pace in connessione al processo di autonomia differenziata, vanno sottolineati almeno due aspetti. Innanzitutto, l’introduzione di standard qualitativi e quantitativi concernente uno specifico profilo – quello organizzativo – di questo circoscritto ambito della funzione giurisdizionale, cioè la “giustizia di pace”, potrà essere tanto più compiutamente efficace quanto più sarà coerentemente collocata all’interno di un più complessivo processo di definizione di parametri e standard qualitativi o quantitativi riferibili alla complessiva erogazione delle prestazioni pubbliche concernenti i servizi offerti a beneficio dei cittadini in relazione all’intero settore della giustizia. In secondo luogo, occorrerà tenere conto dei principi costituzionali che presiedono all’autonomia e all’indipendenza della magistratura, e in specie alle competenze che sono rimesse al Consiglio superiore della magistratura, in connessione a quelle costituzionalmente spettanti al Ministro della giustizia circa “l’organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia” ai sensi dell’art. 110 Cost.

In definitiva, circa i LEP come formulati nelle “prime proposte provvisorie di razionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni redatte nel mese di agosto 2023”, si conclude nel senso dello stralcio integrale delle proposte di LEP concernenti l’organizzazione della giustizia di pace, e della trasmissione al Sotto-gruppo n. 11 della proposta di LEP concernente la giustizia riparativa.

## II. Le proposte

Di seguito si riportano le relazioni relative alle proposte di LEP elaborate analizzate dai seguenti sottogruppi:

- n. 2: Tutela e sicurezza del lavoro. Previdenza complementare e integrativa;
- n. 3: Istruzione. Norme generali sull'istruzione. Tutela e valorizzazione beni culturali e promozione o organizzazione attività culturali.
- n. 4: Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; ordinamento della comunicazione.
- n. 5: Tutela della salute. Alimentazione. Ordinamento sportivo.
- n. 6: Protezione civile. Governo del territorio.
- n. 7: Porti e aeroporti civili. Grandi reti di trasporto e di navigazione.
- n. 8: Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali.

Materia per materia, secondo la ripartizione sopra specificata, sono indicati: 1) i criteri e le scelte metodologiche relative alla individuazione dei LEP nella materia analizzata e dei criteri per la loro eventuale misurabilità; 2) la descrizione sintetica dei LEP posti in forma normativa, secondo la tecnica della “relazione illustrativa”; 3) l'enunciazione di eventuali osservazioni e delle soluzioni alternative individuate con riferimento alle quali indicare *pro* e *contra* per consentire scelte meglio ponderate.

Tali indicazioni vanno lette unitamente ai “modelli sinottici” allegati, relativi a ciascuna materia, nei quali sono articolati analiticamente le proposte di LEP del Comitato, secondo l'elaborazione prospettata da tutti i sottogruppi.

## 1. Le relazioni dei sottogruppi

### **Relazione del sottogruppo n. 2: Tutela e sicurezza del lavoro. Previdenza complementare e integrativa**<sup>12</sup>

#### *1. Illustrazione dei criteri utilizzati nella individuazione dei livelli*

1.1. L'individuazione dei LEP con riferimento alle materie "Tutela e sicurezza del lavoro" e "Previdenza complementare e integrativa" di cui all'art. 116, co. 3, Cost. è stata svolta a partire dai risultati della prima fase dei lavori del Sottogruppo n. 2 (cfr. la Relazione inviata al Presidente del CLEP in data 5 luglio 2023 e compendiata nella Relazione interinale del Comitato).

L'attività del Sottogruppo n. 2 ha preso le mosse dalla perimetrazione delle materie attribuite, facendo primario riferimento alle norme costituzionali e alla giurisprudenza della Corte Costituzionale (che ha precisato, ad esempio, taluni ambiti e profili riconducibili alla materia lavoristica), successivamente procedendo, negli ambiti materiali identificati, con l'individuazione, nella legislazione vigente, delle prestazioni e dei relativi livelli essenziali concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (*ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*).

Tale individuazione è stata svolta sulla base della qualificazione operata dagli stessi atti normativi e regolamentari che definiscono come LEP – esplicitamente o implicitamente – determinate prestazioni e/o livelli, vagliando l'eventuale riconducibilità di tali prestazioni a diritti civili e sociali che intercettano l'ambito materiale oggetto di LEP, effettuando altresì ogni valutazione utile in merito al contenuto di tali LEP, secondo gli indirizzi condivisi all'interno del CLEP.

1.2 Con riferimento agli approfondimenti svolti e, in particolare, alla perimetrazione della materia "tutela e sicurezza del lavoro", il Sottogruppo n. 2, già nella relazione relativa alla prima fase dei lavori, ha individuato:

---

<sup>12</sup> Documento elaborato dal sottogruppo n. 2, composto da: Lorenza Violini (Coordinatrice), Gianfranco Cerea, Gian Carlo Blangiardo, Francesco Porcelli, Marco Stradiotto. Consiglieri Assistenti: Giovanni Bocchieri, Luca Gori, Marco Mazzarella. Si ringraziano, per il rilevante apporto, i referenti tecnici delle strutture ministeriali intervenute, in particolare: Angelo Marano e Paolo Onelli. Hanno collaborato ai lavori del sottogruppo i seguenti funzionari della Segreteria tecnica LEP: Valentina Munaro, Teresa Marazita; Ilde Orlacchio.

- quattro ambiti materiali di interesse: *a)* politiche attive del lavoro, *b)* disciplina dei servizi per l’impiego e collocamento; *c)* disciplina prevenzionistica nei luoghi di lavoro; *d)* disciplina del *mobbing*;
- due ambiti di confine: *e)* formazione professionale; *f)* assistenza sociale.

1.3. Coerentemente con le conclusioni anticipate nella sede sopra richiamata, non si sono individuati LEP relativi agli ambiti *c)* e *d)* per le seguenti ragioni: *(i)* non sussistono spazi di autonomia legislativa e funzioni amministrative che possano esigere la determinazione di LEP; *(ii)* le materie attengono a funzioni regolatorie e di controllo; *(iii)* vi sono eccessive sovrapposizioni con la materia esclusiva dell’ordinamento civile (disciplina del lavoro privato) e *(iv)* con la materia “salute” (in particolare, le funzioni di sorveglianza svolte dalle ASL in materia di salubrità dei luoghi di lavoro sono già oggetto dei L.E.A. di cui al d.P.C.M. 12 gennaio 2017).

1.4. Sono stati invece individuati LEP in relazione agli ambiti *a)* e *b)*, entrambi regolati dal d.lgs. n. 150 del 2015 in materia di “*servizi per il lavoro e di politiche attive*” (v. art. 28) e specificati nell’All. B del d.m. n. 4/2018 (“*Specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale*”), riportati all’interno del Modello. All’interno di quest’ultimo si è ritenuto altresì di dare autonoma rilevanza grafica alle politiche attive erogate in favore di beneficiari particolari: le persone con disabilità (per il c.d. *collocamento mirato*) e le persone in condizioni di fragilità (per gli interventi che necessitano di valutazione c.d. *multidimensionale*), la cui protezione, del resto, beneficia di specifica e distinta previsione costituzionale.

1.5. Con riferimento agli ambiti di confine, si è ritenuto che

- a) la “formazione professionale”, menzionata dall’art. 117, co. 3, Cost. come autonoma materia di competenza residuale regionale, presenti elementi di sovrapposizione con la tutela e promozione del lavoro, oltre che con la materia “istruzione”. Ciò vale, in particolare, con riferimento alle attività formative che vengono erogate a beneficiari adulti (già occupati o in cerca di occupazione), con finalità mirate alla ricerca di collocazione lavorativa (o di una migliore collocazione o di gestione di fasi di transizione). Tali “erogazioni” sono richiamate dai più recenti piani e programmi di politiche attive del lavoro che si

inseriranno nell'ambito del PNRR (es. d.m. 14 dicembre 2021, *Piano Nazionale Nuove Competenze*, e d.m. 5 novembre 2021, *Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori*). Tuttavia, per coerenza con la materia devoluta dal CLEP all'approfondimento del Sottogruppo n. 2 e nella consapevolezza che la materia "formazione professionale" sarà oggetto di analisi nell'ambito del Sottogruppo n. 11, per l'individuazione dei LEP riconducibili alla citata materia si farà riferimento ai lavori di quest'ultimo Sottogruppo;

- b) analoghe conclusioni valgono con riferimento alla "assistenza sociale", nonché alle politiche di inclusione e contrasto alla povertà, oggetto di apposita nota ricognitiva redatta nell'ambito dei lavori del Sottogruppo n. 2 e allegata al Rapporto interinale del CLEP. Il "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali", che individua i LEPS, evidenzia al punto 1.5. gli intrecci con gli ambiti socio-sanitario, delle politiche del lavoro, dell'istruzione, giudiziario e delle politiche abitative. Non vi è dubbio che il disagio sociale e quello lavorativo siano spesso legati e debbano essere oggetto di valutazione c.d. *multidimensionale*. Ciò non vuol dire, tuttavia, che i LEPS connessi al tema del lavoro consentano automaticamente di individuare ulteriori LEP inerenti alla materia "tutela e sicurezza del lavoro". Più spesso, si tratta di adattare i LEP sul lavoro a determinate platee di beneficiari (ad es., i disoccupati con particolari fragilità sociali). Con riferimento alle politiche di inclusione e contrasto alla povertà, occorre rilevare che le "condizionalità" previste coincidono di norma con le "politiche attive" per il lavoro di cui al d.lgs. n. 150 del 2015 (orientamento, formazione, tutoraggio, ecc.). Dal punto di vista dell'individuazione dei LEP possono svolgersi le seguenti considerazioni: (i) in generale, dalle politiche di inclusione non si desumono nuovi LEP in materia di "tutela e sicurezza del lavoro", poiché quelle politiche prevedono prestazioni già ricomprese ed erogate nell'ambito delle "politiche attive per il lavoro" (e, in specie, nel d.lgs. n. 150 del 2015); (ii) le politiche di inclusione non sono tuttavia senza effetto sulla definizione LEP: in un contesto di risorse scarse, infatti, esse incidono sulla platea dei beneficiari delle politiche attive per il lavoro, nel senso che tali erogazioni (orientamento, formazione, tutoraggio) possono essere disposte

preferibilmente in favore dei percettori di strumenti di sostegno al reddito, con preferenza rispetto a chi non li percepisca.

Si tratta, in ogni caso, di valutazioni che – come anticipato *supra* – esulano dalla competenza diretta del Sottogruppo n. 2 e che, pertanto, meritano di essere demandate ad altra e più opportuna sede.

1.6 Per quanto concerne la diversa materia “previdenza complementare e integrativa”, oggetto anch’essa di devoluzione al Sottogruppo n. 2, si rimanda integralmente al rapporto predisposto dal Sottogruppo all’esito della prima fase dei lavori (compendiato nella Relazione interinale del CLEP) e, dunque, alle valutazioni ivi contenute, nell’ambito delle quali è stata rilevata la mancanza, nella legislazione vigente, di ogni forma di LEP.

## *2. Descrizione dei LEP individuati*

2.1. I LEP individuati nella materia “tutela e sicurezza del lavoro”, riferibili agli ambiti delle politiche attive per il lavoro e dei servizi per l’impiego e il collocamento, possono essere sintetizzati nei seguenti due sotto-ambiti e relativi diritti costituzionalmente garantiti:

- 1) servizi di collocamento in favore di tutti i lavoratori disoccupati (artt. 1, 4, e 35 Cost.: diritto-dovere al lavoro; art. 29 Carta dei diritti UE: diritto all’accesso ai servizi di collocamento);
- 2) servizi di collocamento o presa in carico in favore di persone con disabilità e persone in condizioni di fragilità (art. 38 Cost.: diritto al lavoro delle persone con disabilità e in condizioni di fragilità).

2.2. I LEP individuati nella materia *de qua* coincidono con quelli definiti a livello legislativo dal d.lgs. n. 150 del 2015, come specificati dal d.m. n. 4/2018 (*Linee di indirizzo triennali dell’azione in materia di politiche del lavoro*), ai quali si rimanda per ogni contenuto di dettaglio. Si tratta di LEP che assicurano al percettore una utilità consistente nel supporto per la ricerca dell’impiego: si tratta di una erogazione effettiva e misurabile per il cittadino e non di una mera attività di organizzazione amministrativa interna. Conseguentemente, sono stati identificati i seguenti quindici LEP (dettagliati nel Modello):

- accoglienza e prima informazione (art. 11, c. 1, d.lgs. 150/2015; all. B, lett. a) d.m. n. 4/2018): le attività (prestazioni) riconducibili a tale LEP hanno la funzione di presentare il catalogo dei servizi e delle

- misure fruibili nel mercato del lavoro a livello locale, regionale e nazionale, al fine di soddisfare le prime richieste della persona di tipo informativo o richieste di tipo amministrativo. I servizi di prima informazione consistono in un iniziale approccio con la persona finalizzato a fornire indicazioni sui servizi per il lavoro, sul sistema di profilazione e sul percorso di attivazione della persona, volto a far acquisire le informazioni di base sulle opportunità di formazione e lavoro, anche con riferimento all'opportunità di mobilità professionale transnazionale tramite Eures;
- dichiarazione di immediata disponibilità (did), profilazione ed aggiornamento della scheda anagrafica professionale (artt. 20 e 21, co. 2, d.lgs. n. 150/2015; all. B, lett. b) d.m. n. 4/2018): la profilazione è lo strumento che misura la distanza della persona rispetto al mercato del lavoro. L'attività di profilazione consiste nella raccolta dei dati della persona relativamente al percorso formativo e lavorativo intrapreso fin a quel momento. Tutte le informazioni acquisite dai servizi nell'attività di orientamento e di profilazione confluiscono nella Scheda Anagrafica professionale;
  - orientamento di base (artt. 20, 21, co. 2, 18, co. 1, lett. a), d.lgs. 150/2015; all. B, lett. c), d.m. n. 4/2018): il servizio di orientamento di base analizza le competenze della persona in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale, la supporta nella comprensione del proprio bisogno (analisi della domanda) e mira ad orientare la persona sulle opportunità di formazione e lavoro che meglio si adattano al suo profilo, definendo gli atti di ricerca attiva, in un percorso individualizzato di inserimento e di disponibilità allo svolgimento di determinate attività, formalizzate poi nel “patto di servizio personalizzato”. La profilazione qualitativa (a compendio di quella quantitativa effettuata sul sistema informativo unitario) per meglio calibrare la costruzione del percorso della persona. Il servizio prevede per i beneficiari NASPI anche la messa a conoscenza della persona sull'opportunità dell'Assegno di Ricollocazione;
  - patto di servizio personalizzato (artt. 20, 21, co. 2, d.lgs. 150/2015; all. B, lett. d), d.m. n. 4/2018): l'elaborazione del Patto di servizio personalizzato prevede un percorso individuale coerente rispetto alle caratteristiche personali, formative e professionali della persona e

- alla profilazione. Il patto di servizio personalizzato deve contenere gli elementi puntualmente indicati nel d.m. n. 4/2018;
- orientamento specialistico (art. 18, co. 1, lett. c), e d), d.lgs. 150/2015; all. B., lett. e), d.m. n. 4/2018): si tratta di un servizio volto a rendere la persona più consapevole nella lettura approfondita del contesto, nella ricostruzione e valorizzazione della propria storia professionale e formativa, nell'identificazione delle proprie competenze e risorse personali al fine di definire i percorsi più idonei per la collocazione o ricollocazione in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale. In particolare, l'attività consiste in una valutazione della tipologia di esigenza espressa dalla persona e nell'individuazione delle competenze della persona per avviarlo a percorsi maggiormente rispondenti alle proprie potenzialità in funzione di un percorso di inserimento o reinserimento lavorativo, di qualificazione o riquilificazione professionale o di autoimpiego;
  - supporto all'inserimento o reinserimento lavorativo (art. 18, co. 1, lett. b), f) e g), d.lgs. 150/2015; all. B., lett. f), d.m. n. 4/2018): si tratta di attività che concernono *i)* l'accompagnamento al lavoro, *ii)* l'attivazione del tirocinio e *iii)* l'incontro fra domanda e offerta. Con riferimento alla prima attività, i servizi mirano a supportare la persona nella ricerca di un'opportunità di lavoro tra quelle disponibili anche attraverso laboratori di ricerca attiva. Il servizio può essere svolto in sessioni di gruppo, che riuniscano le tipologie di persone in relazione alle competenze personali o professionali. Il fine è quello di favorire l'attivazione della persona e lo sviluppo di abilità di ricerca del lavoro, supportandola operativamente nella realizzazione del piano di ricerca attiva del lavoro e progettando le misure di inserimento lavorativo e/o formativo, garantendo il supporto nelle fasi di avvio e gestione delle esperienze di lavoro, nel rispetto della normativa in materia. Con riguardo all'attivazione del tirocinio, il servizio è volto alla promozione di una esperienza formativa *on the Job* ai fini di un incremento delle competenze. Il servizio predispose la Convenzione, il Progetto formativo individuale e il Dossier individuale del tirocinante con il soggetto ospitante e il tirocinante. Il servizio rilascia al termine del tirocinio, sulla base del Piano formativo individuale e del Dossier individuale l'attestazione dell'attività svolta durante il periodo di tirocinio. Con riferimento

all'incontro fra domanda e offerta, il servizio è volto a realizzare l'inserimento o il reinserimento della persona nel mercato del lavoro favorendo l'incontro tra la domanda di lavoro espressa dalle imprese e l'offerta;

- supporto all'inserimento o reinserimento lavorativo (Assegno di ricollocazione) (art. 18, co. 1, lett. f), e art. 23 d.lgs. 150/2015; all. B., lett. g), d.m. n. 4/2018): le attività concernono *i)* il rilascio dell'assegno di ricollocazione; *ii)* l'assistenza alla persona e tutoraggio mediante assegno di ricollocazione. Tale servizio mira ad assistere in modo continuativo nella ricerca di lavoro il percettore di NASPI, la cui disoccupazione ecceda i 4 mesi, in tutte le attività necessarie alla sua ricollocazione, attraverso lo svolgimento di un primo appuntamento con assegnazione di un tutor e la definizione e condivisione di un programma personalizzato per la ricerca attiva di lavoro; *iii)* la ricerca intensiva di opportunità occupazionali mediante l'utilizzo dell'assegno di ricollocazione. Detto servizio è finalizzato alla ricollocazione dei percettori di NASPI, la cui disoccupazione ecceda i 4 mesi, a cui sia stato rilasciato l'assegno, attraverso una specifica attività di supporto nell'avvio e ingresso nel mondo del lavoro mediante la promozione del profilo professionale del titolare dell'AdR verso i potenziali datori di lavoro, lo *scouting* delle imprese, la selezione delle principali *vacancies*, l'assistenza alla preselezione, sino alle prime fasi di inserimento in azienda;
- avviamento a formazione (art. 18, co. 1, lett. e), d.lgs. 150/2015; all. B., lett. h), d.m. n. 4/2018): si tratta di un servizio che permette di fornire alla persona gli strumenti per conoscere l'offerta formativa per l'adeguamento delle competenze, la qualificazione e riqualificazione professionale, anche ai fini dell'autoimpiego;
- gestione di incentivi alla mobilità territoriale (art. 18, co. 1, lett. i), d.lgs. 150/2015; all. B., lett. i), d.m. n. 4/2018): il servizio è volto ad informare la persona su: *i)* le opportunità occupazionali o di tirocinio, *ii)* gli incentivi per la mobilità in altro territorio rispetto alla Regione di domicilio; *iii)* i soggetti preposti al supporto alla mobilità territoriale;
- gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti dei minori o di soggetti non autosufficienti (art. 18, co. 1, lett. l), d.lgs. 150/2015; all. B., lett. j),

- d.m. n. 4/2018): il servizio è volto a informare la persona su: *i*) gli strumenti di conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti; *ii*) i soggetti titolari degli strumenti di conciliazione (INPS, Regioni, Comuni, ecc.);
- predisposizione di graduatorie per avviamento a selezione presso la Pubblica Amministrazione (art. 16 l. 56/1987; l. 160/1988; all. B., lett. k), d.m. n. 4/2018): fra le attività comprese in tale LEP vi è la pubblicazione – su istanza della pubblica amministrazione – di un avviso con tutte le opportune specifiche contrattuali e professionali, nonché le modalità per l’adesione dei candidati all’avviso. Il servizio, verificata la presenza nell’istanza delle informazioni necessarie, procede alla pubblicazione dell’avviso. La raccolta delle candidature avviene secondo le modalità previste nel citato avviso. Il servizio inserisce i dati dei candidati e, applicando i criteri in uso, formula la graduatoria ed effettua i controlli amministrativi sulle dichiarazioni dei soggetti utilmente collocati in graduatoria. Infine, approva la graduatoria e la trasmette all’ente che ha richiesto l’avviamento a selezione. Il servizio risponde alle richieste di accesso agli atti e giustifica le posizioni in graduatoria;
  - promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile (art. 18, co. 1, lett. m), e art. 26 d.lgs. 150/2015; all. B., lett. l), d.m. n. 4/2018): il servizio mira a garantire la verifica dei requisiti delle persone che possono essere avviate nei progetti approvati per lo svolgimento presso le amministrazioni pubbliche competenti di attività socialmente utili, ai sensi della normativa vigente. Attraverso questo servizio si rende trasparente il processo con la pubblicazione del bando, la raccolta delle candidature dei lavoratori e la verifica dei requisiti;
  - collocamento mirato (l. 68/1999, come modificata dal d.lgs. 150/2015; DPR 333/2000; d.lgs. 150/2015; all. B., lett. m), d.m. n. 4/2018): in tale LEP sono ricomprese, sinteticamente, le seguenti attività: *i*) iscrizione al collocamento mirato (il servizio viene svolto dall’operatore in *front office* in presenza della persona al fine di iscriverla al collocamento mirato e, in un secondo momento, in *back office* per la verifica dei requisiti); *ii*) orientamento di base (la prestazione può essere erogata anche con la collaborazione dei

- servizi socio-sanitari del territorio); *iii*) patto di servizio personalizzato (per lo svolgimento dell'attività relativa al patto di servizio gli uffici raccolgono informazioni anche da pubbliche amministrazioni che hanno già preso in carico la persona con disabilità e in modo integrato si costruisce un percorso di inserimento lavorativo); *iv*) orientamento specialistico; *v*) accompagnamento al lavoro (il servizio viene svolto con il supporto del Comitato Tecnico *ex art. 8, co. 1 bis, L. 68/1999*); *vi*) incrocio domanda/offerta (il servizio viene svolto con l'intervento del Comitato Tecnico *ex art. 8, co. 1 bis, L. 68/1999*, ai fini della valutazione delle capacità lavorative e della compatibilità della mansione);
- presa in carico integrata per soggetti in condizione di vulnerabilità (art. 1, co. 386, l. 208/2015; DM 26.05.2016; d.l.gs 147/2017; all. B., lett. n), d.m. n. 4/2018): il servizio effettua una rilevazione e valutazione delle caratteristiche di fragilità e viene costruito un programma personalizzato di intervento comprendente azioni finalizzate a contrastare le diverse fragilità/vulnerabilità di cui la persona è portatrice. Il programma personalizzato può inserirsi in un piano di interventi rivolti all'insieme del nucleo familiare;
  - supporto all'autoimpiego (art. 18, co. 1, lett. d), e), h), d.lgs. 150/2015; all. B., lett. o), d.m. n. 4/2018): si tratta di un servizio di carattere orientativo che mira a verificare con la persona le attitudini imprenditoriali e renderla consapevole sul processo di sviluppo dell'idea e sulle reali propensioni individuali. Alla persona viene presentata la panoramica degli enti sul territorio titolati a supportare i processi di avvio all'impresa, anche attraverso incentivi e a seguirne i primi passi con il tutoraggio. Le azioni possono essere realizzate sia in modalità *one to one* nei percorsi personalizzati, sia in modalità di gruppo per le attività di formazione e *tutoring*.

2.2. Inoltre, con specifico riferimento alle politiche attive-lavoro delle persone in condizioni di fragilità e con disabilità, appare opportuno segnalare e ribadire la necessità di “tarare” le politiche generali rispetto alle caratteristiche di queste peculiari platee di beneficiari (v. Modello).

2.3. Si deve prendere atto che, nella legislazione vigente, la misura del servizio è quasi sempre mancante o è definita con riferimento alle “risorse disponibili”. A meno che non si individuino eventuali criteri o elementi specifici per la misurazione del servizio, in assenza di elementi

quantitativi rinvenibili nella legislazione, viene presa in considerazione la platea potenziale di riferimento.

### *3. Eventuali alternative o differenti opzioni*

3.1. Nell'identificazione dei LEP in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" ci si è attenuti alle previsioni di cui al d.lgs. n. 150 del 2015, come specificate dal d.m. n. 4/2018.

3.2. È opportuno precisare in questa sede che i Centri per l'impiego, necessari per garantire le prestazioni elencate nel d.m. n. 4/2018, risultano anch'essi richiamati come livelli essenziali dall'art. 28 del D.lgs. 150/2015, in quanto costituiscono l'indispensabile punto di primo contatto del disoccupato, con o senza indennità, e la porta d'ingresso nel sistema delle politiche attive del lavoro. Tuttavia, si è preso atto della mancata inclusione di tale LEP all'interno dell'allegato B del d.m. n. 4/2018, in virtù di un negoziato tra il Ministero competente e le Regioni, ad esito del quale i Centri per l'impiego restano articolazioni pubbliche essenziali per l'organizzazione dei servizi al lavoro, che coesistono con gli enti accreditati secondo il modello organizzativo (di tipo complementare) adottato dalla singola Regione.

3.3. In via generale, il Sottogruppo n. 2 ha condiviso all'unanimità l'approccio metodologico utilizzato, coincidente sostanzialmente con quanto emerso anche in sede plenaria, a partire dalla necessità di attenersi alla legislazione vigente. Le riflessioni e i pareri offerti all'ampio dibattito che ha accompagnato trasversalmente i lavori del CLEP hanno trovato pieno accoglimento nel confronto interno al Sottogruppo, che è giunto a individuare soluzioni sempre condivise, anche con riferimento all'elaborazione delle relazioni interinali e conclusive. Pertanto, fatta eccezione per alcune segnalazioni relative a precedenti documenti circolati nell'ambito del Comitato, superati dal corso dei lavori, non si sono registrate ipotesi alternative o osservazioni critiche.

Ad esempio, per quanto riguarda l'individuazione di LEP negli ambiti di confine (segnatamente con le materie "formazione professionale" e "assistenza sociale"), a differenza di quanto prospettato in altri documenti contenenti riferimenti espressi alla materia della "tutela e sicurezza del lavoro", il Sottogruppo n. 2 ha optato per una piena ed esclusiva

focalizzazione sulla materia *de qua*, concordemente demandando gli ulteriori profili valutativi ad altra e più opportuna sede (Sottogruppo n. 11).

### **Relazione del sottogruppo n. 3: Istruzione. Norme generali sull'istruzione. Tutela e valorizzazione beni culturali e promozione e organizzazione attività culturali<sup>13</sup>**

#### *I - Illustrazione dei criteri utilizzati nella individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*

1. La definizione dei LEP è stata operata a partire dai risultati del lavoro della prima fase (cfr. la *Relazione* inviata alla Cabina di Regia e al Presidente del CLEP in data 5 luglio 2023), nella quale com'è noto, sono state individuate, all'interno dell'elenco delle materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, e, per ciò che riguarda il presente sottogruppo, "istruzione" e "cultura", le materie o porzioni di materia intercettate da diritti civili e sociali per i quali spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. *m*) della Costituzione la potestà legislativa (e regolamentare, *ex art.* 117, comma 6) esclusiva ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Con riferimento alla materia "istruzione" si sono pertanto presi in considerazioni principalmente gli art. 33, 34 e 38, comma 3 della Costituzione. Per la "materia" cultura, principalmente l'art. 9 della Costituzione.

Si ritiene, ancora una volta, opportuno sottolineare, l'importanza del contributo offerto al lavoro del sottogruppo del personale dei Ministeri interessati, nonché l'indispensabile ausilio del personale della Presidenza del Consiglio, realizzatosi in un clima di proficua collaborazione in ogni fase del lavoro e che ha consentito, in particolare, al sottogruppo di

---

<sup>13</sup> Documento redatto dal sottogruppo n. 3, coordinato dal Prof. Giovanni Guzzetta e composto altresì dal prof. Francesco Saverio Bertolini (che ha presentato le proprie dimissioni il 14 settembre), dal prof. Ludovico Mazzaroli, dalla prof.ssa Ida Angela Nicotra, dalla prof.ssa Anna Maria Poggi, dal prof. Francesco Porcelli, dal prof. Stefano Salvatore Scoca, dal prof. Giuseppe Verde e dalla dott.ssa Valeria Giammusso. Nel corso dei suoi lavori hanno partecipato alle riunioni anche i consiglieri assistenti dott. Giovanni Bocchieri, dott. Stefano Perfetti e dott. Marco Mazzarella, nonché referenti tecnici delle amministrazioni interessate e degli enti territoriali. Hanno collaborato ai lavori del sottogruppo i seguenti funzionari della Segreteria tecnica LEP: Raffaella Bonadia; Teresa Marazita; Andrea Betto.

raccogliere le considerazioni e le proposte formulate rispetto alle bozze di questo contributo finale.

2. Alla luce della definizione del perimetro costituzionalmente rilevante si sono considerate le norme, a legislazione vigente, che individuano le prestazioni e i livelli essenziali con riferimento ai diritti civili e sociali considerati.

L'individuazione è stata fatta seguendo innanzitutto il dato dell'autoqualificazione, là dove espressamente gli atti normativi primari, secondari e terziari indicano determinate prestazioni e livelli delle stesse definendoli LEP, i quali peraltro non sempre sembrano allineati con la nozione ricavabile dalla ricostruzione operata dalla Corte costituzionale.

In assenza di indicazioni espresse si è ricorso a un approccio ermeneutico di tipo deduttivo, cercando di desumere dai diritti civili e sociali considerati quali prestazioni, tra quelle previste, potessero ritenersi "concernenti" gli stessi e implicitamente rientranti nella categoria.

3. A questo fine è stato necessario ricostruire la nozione di LEP così come desumibile dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Dall'esame della copiosissima giurisprudenza in materia si è ritenuto di ritenere acquisiti tre dati:

a.i LEP indicano "*specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione*" (così per tutte, C. cost. sent. n. 285 del 2005).

b. Conseguentemente, la categoria dei LEP non può essere utilizzata dal legislatore come "sostituto funzionale" dei principi della materia o come strumento per "*individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali*" (cfr., fra le molte, le sentenze n. 285 del 2005, n. 120 del 2005; n. 423 e 16 del 2004 e n. 282 del 2002).

c. Infine, i LEP non consistono solo nei livelli di prestazione concretamente erogate, ma in tutti gli "*standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi*" alla disciplina della materia ai fini dell'erogazione delle prestazioni (cfr. per tutte, sent. n. 192 del 2017 e sent. n. 231 del 2017).

## *II - Individuazione dei LEP in materia di istruzione*

4. Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, si è proceduto a individuare i LEP relativi all'istruzione. A tal proposito è assai rilevante considerare che una previsione espressa di livelli essenziali appare piuttosto rara. Ciò ha reso necessario uno sforzo molto consistente di individuazione di LEP "impliciti" nell'ambito di un panorama normativo estremamente articolato, stratificato e composito, non sempre organico e privo di interventi a carattere settoriale se non addirittura congiunturale.

5. Per ciò che riguarda i criteri di misurazione, là dove possibile, si sono individuate:

a. La popolazione di riferimento a seconda delle fasce d'età considerate.

b. I parametri a legislazione vigente relativi al dimensionamento della rete scolastica.

c. Le diverse categorie di studenti in relazione ai bisogni specifici di assistenza ed apprendimento.

d. La numerosità del corpo docente.

6. L'operazione di enucleazione dei LEP impliciti si è fondata principalmente sulla seguente "ratio":

a. gli art. 33 e 34 Cost. impongono, da un lato l'obbligo per la Repubblica di consentire l'accesso libero alle scuole di ogni ordine e grado (prestazione di *non facere*, nel senso di non impedire o ostacolare); dall'altro l'obbligo di apprestare un sistema di istruzione per coloro che siano sottoposti all'obbligo scolastico o, là dove già adempiuto, per coloro che vogliano liberamente "accedere" all'istruzione. (la Repubblica "*istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi*", art. 34, comma 2).

b. Inoltre i pubblici poteri non debbono solo offrire il servizio di istruzione, ma prevedere un "*esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi*".

7. La combinazione delle predette prescrizioni ha fatto ritenere al Sottogruppo che, per assicurare l'uniformità degli esiti degli esami di Stato su tutto il territorio nazionale, anche in considerazione della spendibilità di tali titoli indipendentemente dal luogo nel quale sono stati acquisiti, fosse logicamente e giuridicamente desumibile che tutte le prestazioni dirette e indirette, consistenti in erogazioni o previsioni di standards, funzionali alla realizzazione di tale uniformità in *output* fossero

da considerare rientranti nell'ambito applicativo dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost.

Si è ritenuto che, quanto la legislazione vigente prevede ai fini della garanzia, sotto il profilo indicato, del diritto all'istruzione fosse da considerare "prestazione" rilevante a fini LEP, così come "il livello essenziale" della stessa, fosse da ricavarsi a partire dalle concrete scelte normative operate.

8. Più precisamente, l'indagine del sottogruppo ha individuato l'impianto normativo in base al quale il sistema scolastico pubblico deve essere strutturato per consentire all'esame di Stato di costituire l'esito omogeneo di percorsi di istruzione e formazione spendibile su tutto il territorio nazionale.

9. Come accennato, le norme individuate raramente sono definite Livelli Essenziali delle Prestazioni. Molto più spesso, sono norme che non si riferiscono a specifiche prestazioni. In linea con la giurisprudenza costituzionale citata, esse individuano standard organizzativi, quantitativi e qualitativi che concorrono alla definizione dell'accesso al sistema scolastico pubblico e della prestazione di istruzione e formazione da erogare.

10. Il punto di partenza di questa ricostruzione è stato quindi individuato nelle fonti normative che hanno finora declinato il precetto costituzionale dell'obbligo di istruzione in esito al quale i percorsi di studi consentono il conseguimento del titolo con valore legale.

11. I relativi LEP sono stati individuati nelle norme che consentono di garantire prestazioni di istruzione e formazione per tutti i giovani under 16 e under 18 in modo uniforme (con le eventuali deroghe espressamente previste dalla medesima legislazione) su tutto il territorio nazionale, non limitandosi a indicarlo nel raggiungimento del titolo di studio, ma valutando retrospettivamente come le prestazioni del sistema pubblico di istruzione consentono universalmente a tutti i giovani cittadini di arrivare a sostenere gli esami di Stato con un potenziale di risultato omogeneo.

12. Sulla base dell'impostazione su esposta per la materia dell'istruzione sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia):

- a. *diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica;*
- b. *articolazione e struttura dei cicli scolastici*

- c. *sistema integrato 0-6*
- d. *curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento*
- e. *assetti didattici: quadri orari, scansione dei percorsi per gradi e cicli*
- f. *valutazione alunni. Primo e secondo ciclo di istruzione*
- g. *esami di Stato*
- h. *istruzione e formazione professionale*
- i. *istruzione per gli adulti*
- j. *programmazione: formazione delle classi*
- k. *parità scolastica*
- l. *personale*
- m. *edilizia*
- n. *digitalizzazione*
- o. *diritto allo studio.*

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale. Sono stati quindi presi in considerazione:

p. l'articolazione del sistema nazionale di istruzione e formazione, dispiegato su tutto il territorio nazionale e declinato in sistema integrato 0-6 anni, primo e secondo ciclo di istruzione – e relativi gradi di istruzione –, al fine di garantire il diritto/dovere all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno;

q. la popolazione di riferimento, cioè a dire i beneficiari eventuali del servizio: popolazione di età compresa tra 0 e 18 anni;

r. i criteri sulla base dei quali addivenire poi alla quantificazione del numero di classi, di sezioni, di plessi scolastici, di personale.

Si segnala che, rispetto agli ambiti individuati nel rapporto interinale di luglio, sono stati analizzati unitariamente quelli in materia di “Ordinamenti scolastici, con la sua articolazione nei vari cicli di istruzione (da 0 a 18 anni)” e di “Programmazione e rete scolastica”, cui vanno riferite le articolazioni di cui alle lettere da *a*) a *g*), *i*) e *j*) dell'elenco; l'ambito “Edilizia scolastica e innovazione digitale” è stato invece esaminato partitamente (lett. *m*) e *n*)), mentre quello “Reclutamento, formazione e stato giuridico del personale scolastico” è ora denominato “Personale” (lett.

l)). È stata svolta un'analisi in materia di “Istruzione e formazione professionale” (lett. h)).

### *III - Descrizione dei livelli individuati in materia di “istruzione”*

13. Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), sono stati declinati specifici sotto ambiti, identificandone il livello essenziale:

a. l'articolazione dei cicli è declinata, a legislazione vigente, sulla base del principio di continuità educativa didattica (*curriculum* verticale);

b. i programmi disciplinari sono stati sostituiti dalla definizione dei risultati di apprendimento dei diversi percorsi dell'istruzione e della formazione, caratterizzanti i profili di studio di ciascun indirizzo, in raccordo con il quadro europeo delle qualifiche e le competenze chiave per l'apprendimento permanente;

c. la disciplina degli esami di Stato è direttamente attuativa del vincolo costituzionale di cui all'art. 33, c. 5, Cost.

14. Di conseguenza, sono stati individuati i seguenti LEP:

a. *diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica*: il LEP esplicitato dalla normativa vigente prescrive i criteri, i presupposti e le procedure per la definizione della rete scolastica relativa alle istituzioni scolastiche del sistema educativo di istruzione e formazione, alle istituzioni formative accreditate dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano e alle istituzioni del sistema di istruzione e formazione professionale, tenendo conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche dei comuni montani, delle piccole isole e delle aree geografiche con proprie caratteristiche linguistiche e con marginalità sociali e territoriali. Si definiscono, inoltre, i criteri per la definizione del contingente di Dirigenti scolastici e Direttori dei servizi generali amministrativi con rapporto di lavoro a tempo indeterminato;

b. *articolazione e struttura dei cicli scolastici*: dall'analisi della normativa è stato estrapolato il LEP che prescrive l'assetto, la scansione e la durata del primo e del secondo ciclo di istruzione e dei relativi gradi.;

c. *sistema integrato 0-6 anni*: il LEP derivato dalla legislazione vigente prescrive il servizio di asili nido a livello comunale, con riferimento a tutto il territorio nazionale secondo i livelli minimi stabiliti dalla legge,

e il servizio di scuola dell'infanzia a livello comunale, con riferimento a tutto il territorio nazionale secondo i livelli minimi stabiliti dalla legge;

d. *curricula dei cicli, programmi degli studi, obiettivi di apprendimento*: dalla normativa in vigore è stato estrapolato il LEP che prescrive i curricula e il profilo delle competenze da possedere al termine di ogni ciclo di istruzione per lo sviluppo delle competenze relativi ai campi di esperienza e alle discipline;

e. *assetti didattici, quadri orari, scansione dei percorsi, per gradi e cicli*. il LEP derivato dalla normativa vigente prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, la definizione degli assetti didattici, dei quadri orari, dei piani di studio, del primo e del secondo ciclo di istruzione, secondo la scansione in gradi di istruzione, per tutto il territorio nazionale, ai fini della fruizione del diritto-dovere all'istruzione;

f. *valutazione alunni*: il LEP estrapolato dalla legislazione vigente prescrive i presupposti, caratteri, modalità di espressione e finalità della valutazione periodica e finale per ciascun ciclo di istruzione, ivi compresi i criteri per l'ammissione alle classi successive;

g. *esami di Stato*: dalla normativa esistente è stato estrapolato il LEP che prescrive i criteri del procedimento e delle modalità di svolgimento dell'esame di Stato al termine di ciascun ciclo di istruzione e conseguente attribuzione del titolo di studio, nonché i criteri del procedimento e modalità di svolgimento dell'esame di Stato per coloro che non abbiano frequentato né la scuola statale né le scuole paritarie anche ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico;

h. *istruzione e formazione professionale (IeFP)*: in base alla legislazione vigente il LEP prescrive le prestazioni necessarie per il riconoscimento dei percorsi formativi di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale (IeFP); nonché gli standard minimi formativi e qualifiche, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli conseguiti;

i. *istruzione per gli adulti*: dalla normativa esistente è stato estrapolato il LEP prescrive i presupposti, i caratteri, le finalità e le modalità per i percorsi relativi all'acquisizione delle competenze legate al diritto/dovere di istruzione per gli adulti;

j. *programmazione: formazione delle classi*: i quattro LEP individuati in base alla legislazione vigente prescrivono che siano uniformemente declinati, a livello statale: requisiti, presupposti, criteri e

modalità per la formazione delle classi di scuola d'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo grado, scuola secondaria di secondo grado. Dall'analisi della normativa vigente, in particolare del d.P.R. 20 marzo 2009, n. 81, sono stati ricavati puntualmente, anche al fine di garantire l'invarianza della spesa, i parametri per la costituzione delle sezioni e classi relative a ciascun ciclo e grado di istruzione, ferme restando le deroghe previste a legislazione vigente.

*k. parità scolastica, pluralismo scolastico e trattamento equipollente:* sulla base della normativa esistente, e con riferimento a tutti i bambini della scuola dell'infanzia e agli alunni del primo e del secondo ciclo di istruzione, è stato individuato un unico LEP relativo ai criteri per il riconoscimento di un trattamento scolastico equipollente tra i frequentanti delle scuole statali e non statali, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Contestualmente sono stati elevati a LEP i requisiti e le modalità, uniformi su tutto il territorio nazionale, per il riconoscimento della parità scolastica alla stregua del pluralismo costituzionalmente garantito.

*l. personale: reclutamento, formazione e stato giuridico:* i cinque LEP individuati sulla base della normativa vigente hanno a che vedere con: le modalità e i percorsi accademici che permettano di acquisire standard professionali uniformi, necessari al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento; la definizione del profilo professionale del docente specializzato nel sostegno agli alunni con disabilità; lo svolgimento di uniformi procedure selettive di reclutamento idonee a garantire la verifica delle competenze e delle capacità di insegnamento e/o professionali, del personale docente, del personale dirigente scolastico e del personale amministrativo; il periodo di formazione e prova del personale scolastico, antecedente alla conferma nei ruoli; l'aggiornamento professionale, la formazione continua e relative modalità di verifica del personale scolastico.

*m. edilizia:* in relazione alla legislazione vigente sono stati identificati due LEP. Il primo relativo ai criteri e ai parametri che assicurano: lo sviluppo qualitativo e una adeguata collocazione sul territorio degli edifici; la conformità agli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica degli edifici; le modalità relative alla programmazione degli interventi di edilizia scolastica e, da ultimo, la trasparenza e la conoscibilità dei dati relativi agli investimenti relativi al patrimonio immobiliare destinato all'edilizia scolastica. Il secondo LEP si rivolge ai requisiti, criteri, procedimenti e modalità per l'adeguamento degli

edifici scolastici, su tutto il territorio nazionale, al rispetto dei presupposti in tema di: a) disciplina antincendio, igiene e sanità degli ambienti; b) eliminazione delle barriere architettoniche; c) sicurezza sui luoghi di lavoro.

n. *digitalizzazione*: la normativa vigente ha portato alla individuazione di due LEP. Il primo relativo ai criteri, indirizzi e programmi, anche di investimento, necessari per sviluppare e migliorare le competenze digitali degli studenti e rendere le tecnologie digitali strumenti didattici di ausilio alla costruzione dei più efficaci ambienti di apprendimento; includendo anche le misure atte a favorire la formazione dei docenti per l'innovazione didattica e lo sviluppo della cultura. Il secondo LEP è, invece, rivolto alle misure finalizzate a garantire il diritto alla connessione veloce e sicura per tutti gli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, nonché ad identificare gli indirizzi, strumenti e programmi per consentire l'utilizzo della flessibilità didattica, della didattica digitale integrata, in presenza di circostanze eccezionali e di circostanze di difficoltà, anche territoriali, nel garantire la continuità didattica in presenza.

o. *diritto allo studio*: con riferimento all'inclusione scolastica dalla normativa vigente sono stati estrapolati due LEP. Il primo LEP è relativo alle attività finalizzate a garantire l'inclusione scolastica, la pari dignità tra tutti i soggetti, il secondo LEP si rivolge alle attività finalizzate ad assicurare processi di formazione continua, aggiornata in tema di inclusione scolastica per tutto il personale scolastico, nonché alle attività finalizzate ad assicurare la presenza di personale docente specializzato sul sostegno agli alunni con disabilità. Con riferimento alle prestazioni in tema di diritto allo studio dalla legislazione vigente è stato identificato un unico LEP relativo ai criteri e alle modalità per l'erogazione dei servizi, gratuiti o con contribuzione familiare sulla base dei differenti requisiti reddituali, secondo le previsioni di legge.

#### *IV - Eventuali alternative o differenti opzioni*

15. In sede plenaria si è svolto, com'è noto un articolato dibattito sui profili metodologici dei lavori e sulla definizione dei LEP, anche al fine dell'ulteriore attività demandata alla cabina di regia con l'ausilio della Commissione per i fabbisogni standards.

Non si ritiene di ripercorrere in questa sede i termini generali del dibattito trasversale a tutte le materie, così come non sembra qui il caso di ripercorrere le diverse discussioni svoltesi all'interno dello stesso sottogruppo, posto che, all'esito delle stesse e di alcune delle determinazioni emerse in sede di plenaria del Clep, tutto ciò che è stato varato da questo sottogruppo (dalla *Relazione* di luglio alle singole Tabelle che accompagnano la presente Relazione finale) lo è stato all'unanimità.

Pur non volendosi discostare dalla predetta unanimità per rispetto nei confronti dei Colleghi del Sottogruppo e nello spirito di collaborazione con cui ha sempre cercato di operare, il prof. Mazzaroli ritiene opportuno risulti come, a suo avviso, il riferimento alla giurisprudenza costituzionale immesso - nel corso dell'ultima riunione del Sottogruppo e cioè il 26.10.2023 - unicamente tra le Osservazioni della sola parte dedicata a Reclutamento, Formazione, Stato giuridico del personale scolastico, non appare punto conferente con l'attività cui è stato chiamato quanto all'individuazione dei LEP. Per un verso, perché, in tale modo, quelle Osservazioni diventano le uniche a contenere un siffatto riferimento facendo venire meno un'uniformità finora sempre rispettata; per altro verso, perché l'interpretazione di alcune delle sentenze ivi indicate non lo vede concorde con chi ne ha proposto l'inserimento; per un terzo verso, perché la posizione della Corte in materia non gli appare affatto univoca e tantomeno definitiva e, infine ma soprattutto, perché è stato più volte ribadito, sia dal Ministro, sia dal Presidente del CLEP, che non era la presente la sede per discutere, in via diretta o indiretta, di ciò che potrà in futuro essere in materia di «regionalismo differenziato» e delle (pur legittime) preoccupazioni che taluno può avere al riguardo. Ciò posto e dato che il riferimento alla predetta giurisprudenza ha visto concorde la maggioranza del Sottogruppo, vede invece con favore il conseguente inserimento, nelle stesse Osservazioni, dell'VIII Disp. trans. fin. della Costituzione che, pure, non è stato lui a proporre.

Il sottogruppo ritiene invece opportuno considerare le proposte avanzate con riferimento al settore di pertinenza. Ci si riferisce, in particolare, ad alcune riflessioni sottoposte all'attenzione del sottogruppo di carattere sia metodologico che di merito.

Il sottogruppo ha diffusamente dibattuto sulle riflessioni offerte, condividendo in larghissima misura l'approccio metodologico, coincidente con quanto emerso anche in sede di dibattito interno e nella seduta plenaria

(l'insistenza, ad esempio, sulla necessità di svolgere un lavoro rigorosamente limitato alla legislazione vigente).

16. Per quanto riguarda le specifiche proposte di intervento sul LEP in materia di istruzione e cultura, le predette considerazioni possono riassumersi in due principali obiezioni:

a. l'esclusione della qualifica di LEP per le disposizioni formulate in termini di impegno del legislatore futuro.

b. L'esclusione della qualifica di LEP per le disposizioni riferite a criteri organizzativi o alla disciplina di procedimenti amministrativi che non si risolvano in "livelli finali delle prestazioni da garantire ai cittadini come prestazioni esigibili nei confronti dei soggetti pubblici".

17. Con riferimento a tali sollecitazioni, il sottogruppo si è trovato concorde, avendo già proceduto in questo senso, ad accogliere quelle relative al punto sub *a*). La struttura del LEP, così come voluto dalla riforma del 2001, non consiste nell'indicazione a carattere programmatico di futuri interventi legislativi, ma nella attuale definizione di livelli essenziali di prestazione.

Con riferimento ai rilievi sub *b*) il sottogruppo, pur condividendo l'approccio volto a definire la nozione di LEP in modo circoscritto a quanto funzionale a prestazioni erogabili ai cittadini, ha ritenuto però non superabile la giurisprudenza costituzionale che "estende" (come ricordato sopra) la categoria anche agli standards organizzativi, qualitativi, tecnologici, ecc.

#### *V - LEP in materia di "cultura"*

18. A proposito dei LEP in tale settore, rimane ancora da sciogliere la questione già segnalata alla sede plenaria in occasione della conclusione dei lavori della prima fase che qui si riporta integralmente:

*"Tutela dei beni culturali, valorizzazione dei beni culturali, promozione e organizzazione di attività culturali.*

*Con riferimento a tali materie, il sottogruppo ha constatato l'esistenza del decreto-legge n. 146 del 2015 il quale all'art. 1 sancisce che "In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i*

*livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel rispetto degli statuti delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione". Viene inoltre in rilievo l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale stabilisce che "La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale".*

*Alla luce di tali premesse - non spettando al sottogruppo compiere valutazioni sui profili di opportunità e/o legittimità della scelta legislativa di far sostanzialmente coincidere la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni con l'intero ambito materiale considerato dall'art. 116, comma 3, Cost. con riferimento a questo settore di competenza – esso conclude che, seppur in base a tale autoqualificazione omnicomprensiva, ci si trovi di fronte a una materia per la quale – sia in ambiti riferibili all'articolo 117, secondo comma, lettera s) sia in ambiti riferibili all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione - sussiste la determinazione di LEP."*

19. Poste tali premesse, in attesa che la sede plenaria risolva la questione del valore da attribuire a disposizioni che, sostanzialmente, attraggono nella esplicita definizione di LEP interi settori materiali (in contrasto, a parere del sottogruppo, con la giurisprudenza costituzionale citata nella premessa metodologica della presente relazione e in maniera tale, sempre a parere del sottogruppo, da mettere in enorme difficoltà l'attività della Commissione per la quantificazione e dei costi e fabbisogni standard), ha ritenuto comunque di procedere, per quanto occorrer possa, all'individuazione di specifici LEP in tale settore, seguendo i criteri applicati per il resto del lavoro.

#### *VI - Individuazione dei LEP in materia di cultura*

20. Sulla base dell'impostazione su esposta per la materia dell'istruzione sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia):

- a. *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*
- b. *Tutela e valorizzazione del paesaggio*
- c. *Promozione e organizzazione di attività culturali*

#### VII - *Descrizione dei livelli individuati in materia di “cultura”*

22. Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito, sono stati identificati i seguenti livelli essenziali:

a. *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*: in questo ambito sono stati individuati 9 possibili LEP, riferiti a tutta la popolazione e a tutto il territorio nazionale:

Un primo nucleo di LEP è riconducibile alla comune prestazione o funzione di *Promozione della conoscenza del patrimonio culturale* assicurando le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica anche da parte delle persone diversamente abili. In tale ambito sono individuati 5 LEP:

1. Il primo LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri e le modalità per assicurare un'adeguata accessibilità alle strutture, anche da parte delle persone con disabilità, nonché la sicurezza degli spazi e delle opere conservate;

2. il secondo LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri e le modalità per assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi e la programmazione delle attività culturali ed educative;

3. il terzo LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri e le modalità per assicurare la presenza di specifiche figure professionali nell'organigramma di un istituto o nella struttura dell'ente titolare;

4. il quarto LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri e le modalità per assicurare il perseguimento della missione del museo, il rapporto tra questo e il territorio e la comunicazione dei valori culturali dei beni, al fine di soddisfare le esigenze di tutte le categorie di utenti;

5. il quinto LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri e le modalità per assicurare lo sviluppo di intese fra i diversi soggetti operanti sul territorio;

Per questi cinque LEP sono rinvenibili nella normativa vigente *standard* minimi uniformi, individuati nell'allegato al DM 21 febbraio 2018;

va peraltro ricordato che l'ambito di operatività di questa normativa è limitato solo ad alcuni istituti e luoghi della cultura, quali musei, complessi monumentali e aree archeologiche (articolo 101, comma 2, lett. a), d) e f), d.lgs. n. 42 del 2004).

Un secondo nucleo di LEP è riconducibile alla comune prestazione o funzione di *Promozione e sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale*. In tale ambito sono individuati 3 LEP:

6. Il primo LEP di questo ambito prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri e le modalità che assicurano la cura, la gestione la catalogazione e la documentazione delle collezioni; per questo LEP sono rinvenibili nella normativa vigente *standard* minimi uniformi, individuati nell'allegato al DM 21 febbraio 2018;

7. il secondo LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri e le modalità per assicurare lo svolgimento di attività di studio e ricerca sulle collezioni e sui siti, anche a fini divulgativi; anche per questo LEP sono rinvenibili nella normativa vigente *standard* minimi uniformi, individuati nell'allegato al DM 21 febbraio 2018;

8. il terzo LEP prescrive infine che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri e le modalità che assicurano il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti; tale livello è connotato dall'individuazione delle aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio.

Un terzo gruppo di LEP è riconducibile all'ambito *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, considerato nel suo complesso, nel quale sono individuati 2 LEP:

9. Per quanto riguarda la tutela dei beni culturali, la conservazione del patrimonio culturale ha come premessa la sua individuazione; ciò avviene, in primo luogo, mediante l'individuazione dei beni culturali stessi, per alcune categorie dei quali provvede direttamente dalla legge, mentre per altre tale qualificazione avviene con atto amministrativo dichiarativo. Tale attività amministrativa si impone all'autorità pubblica preposta alla tutela, e segue le regole tecnico-scientifiche dei vari settori: archeologico, storico-artistico, architettonico, archivistico. Il LEP attribuisce alla competenza statale la determinazione,

conservazione e restauro del patrimonio culturale, filmico e audiovisivo nazionale e dei siti degli elementi italiani UNESCO: tale formulazione include le funzioni di individuazione, conservazione e restauro e comprende sia il patrimonio culturale nazionale sia i siti Unesco;

10. per quanto riguarda la valorizzazione dei beni culturali, il LEP attribuisce alla competenza statale la diffusione della conoscenza, criteri e modalità per la realizzazione, promozione e sostegno, di ricerche, studi e altre attività conoscitive relative al patrimonio culturale nazionale e dei siti degli elementi italiani UNESCO. Si prevede anche la determinazione di criteri e modalità in tema di accessibilità al pubblico dei beni culturali di appartenenza privata.

b. Tutela e valorizzazione del paesaggio: in questo ambito sono state considerate principalmente le norme del Codice, e in particolare gli articoli 6, comma 1, 131, comma 5, e 135 ed è stato individuato un unico LEP, relativo a un'unica prestazione, quella di garanzia che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. Il LEP, da riferire a tutta la popolazione e all'intero territorio nazionale, prescrive la salvaguardia, la pianificazione, la valorizzazione del paesaggio e la promozione della conoscenza del territorio, attraverso la predisposizione dei piani paesaggistici.

c. Promozione e organizzazione di attività culturali: in questo ambito è stato individuato un LEP, concernente la fruizione del cinema, dell'audiovisivo e dello spettacolo dal vivo, tenendo conto delle specifiche esigenze delle persone con disabilità nei termini stabiliti dalla legge.

## **Relazione del sottogruppo n. 4: Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; ordinamento della comunicazione<sup>14</sup>.**

*Fonti costituzionali ed inquadramento generale del problema.*

Le tre materie assegnate al Sottogruppo (ricerca scientifica, sostegno all'innovazione, ordinamento della comunicazione) rientrano pienamente nelle materie di cui all'art. 116 terzo comma della Costituzione, trattandosi di materie previste nel terzo comma dell'art. 117 Cost..

La raccolta della legislazione nazionale per la materia o la parte di materia assegnata predisposta dagli uffici è completa e redatta in modo scrupoloso e attento.

Tutte le materie oggetto dell'attività del Sottogruppo coinvolgono dei diritti civili e sociali in senso proprio tutelati nella prima parte della Costituzione: ed infatti, per quanto concerne la ricerca e l'innovazione, vi è il diritto dei singoli alla libertà di ricerca e il diritto delle istituzioni universitarie di ricerca allo svolgimento della stessa attività in modo organizzato (art. 33 Cost.); per quanto concerne la comunicazione, la libertà di comunicazione e il diritto di comunicare sono espressamente previsti all'art. 21 della Costituzione.

La disciplina delle tre materie impatta altresì sulla libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost. e sul diritto al lavoro tutelato dagli artt. 35 e seguenti Cost..

Pur essendo questi i riferimenti immediati dal punto di vista dei diritti civili e sociali, va osservato però come la più parte della legislazione sopra richiamata riguardi anche questioni diverse, essendo riferita non tanto a prestazioni in senso proprio quanto all'esercizio delle funzioni: sia nella legislazione statale che nella ricognizione delle funzioni statali predisposta dalla Conferenza delle Regioni e nella ricognizione delle funzioni statali e regionali predisposta dalla Regione Abruzzo sono soprattutto indicati dei compiti di programmazione, pianificazione, controllo e autorizzazione e/o concessione, che costituiscono appunto esercizio

---

<sup>14</sup> Documento redatto dal sottogruppo n. 4, costituito da: Fabio Cintioli (Coordinatore), Carlo Chiappinelli, Carlo Emanuele Gallo, Guido Trombetti. Ha collaborato ai lavori del sottogruppo il seguente funzionario della Segreteria tecnica LEP: Raffaella Bonadia.

di funzioni. Peraltro, nell'espressione diritti civili e sociali, di cui all'art. 117 Cost., devono ritenersi compresi anche gli interessi legittimi, e cioè, in generale, tutte le posizioni soggettive rilevanti riconosciute ai cittadini singoli e associati dalla Costituzione e dai testi normativi fondamentali nei rapporti tra cittadino e amministrazione (come dispone espressamente l'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241).

Per quanto concerne le modalità di esercizio della funzione, è evidente che si tratta di una materia trasversale, che non è il caso venga replicata con riferimento ai singoli LEP materia per materia, essendo sufficiente far riferimento alla disciplina generale contenuta appunto nella legge n. 241 del 1990.

Con riferimento ai LEP, va ancora osservato che i livelli essenziali non sono dei livelli minimi, trattandosi invece dei livelli adeguati, come del resto è stato ampiamente riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale con riferimento ai LEA. Nelle proposte che seguono si è proceduto con l'applicazione dei criteri seguiti per la determinazione dei LEA nel DPCM del 2017, al fine di individuare i prototipi di riferimento.

Va infine precisato che nella trattazione che segue si fa riferimento talvolta a prestazioni volendosi intendere l'attribuzione di un beneficio o di un bene finale a favore dell'utente, indipendentemente dal fatto che questa attribuzione consegua all'esercizio di una funzione o meno (si pensi alla erogazione di sovvenzioni o aiuti a imprese e singoli).

La metodologia per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori indicati dall'art. 116, terzo comma, Cost., dovrebbe essere applicata a tutte le altre materie nelle quali si debba fare riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, per garantire una parità di trattamento a livello sia statale che regionale.

Si tratta infatti della individuazione di regole applicative uniformi.

L'elemento temporale per la resa delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni nel nostro ordinamento, viceversa, è rimesso ad una scelta discrezionale delle singole amministrazioni (in questi termini dispone l'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241). Non è possibile, perciò, individuare a livello normativo nazionale l'elemento temporale per i livelli essenziali delle prestazioni.

## *Proposta su “Ricerca scientifica e sostegno all’innovazione”*

### *Ricerca e fondi di ricerca*

Il sottogruppo propone di individuare altrettanti diritti civili e sociali nonché l’esigenza di una omogeneità di fondo che richiede una non diminuzione di quanto ad oggi garantito dallo Stato anche nella materia Ricerca e Innovazione.

Lo sforzo di sintesi può portare all’individuazione di indicatori abbastanza significativi da permettere di misurare realmente i gap esistenti nei territori ma allo stesso tempo non troppo analitici da ingessare il processo di analisi, valutazione e successivamente compensazione, ha portato a individuare tre possibili aree di intervento.

Si propone questa indicazione di massima, anche al fine di identificare alcuni possibili “prototipi”:

- (i) Gli investimenti dello Stato in infrastrutture di ricerca;
- (ii) Gli aiuti di Stato erogati per supportare gli investimenti delle aziende in Ricerca Industriale e trasferimento tecnologico;
- (iii) Il supporto nell’ottenimento e nel mantenimento di strumenti di tutela della proprietà industriale (Brevetti e private).

Sono indicatori definibili e misurabili e per i quali esistono già oggi accurati processi di rilevazione statistica su cui appoggiarsi, il processo di definizione dell’indicatore (e prima ancora del fabbisogno) non è univoco tra i tre e mentre per le infrastrutture si potrà facilmente valutare i valori storici assoluti di investimento come primo dato di riferimento negli altri due casi, soprattutto per quanto concerne gli aiuti di Stato tale valutazione dovrà essere ponderata con due fattori, il livello di investimento dei territori nell’ambito della Ricerca applicata e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, dell’aiuto concesso.

La definizione del fabbisogno, pertanto, non potrà essere un valore assoluto ma sarà certamente un valore comparato, che rapporta l’intervento economico pubblico con il livello di capacità autonoma del sistema economico di investire.

I dati necessari sono reperibili tutti sia tramite ISTAT che tramite i sistemi di rilevamento di *opencoesione* e pertanto nella definizione dei fabbisogni avremmo a disposizione fonti certificate e terze.

Si valuta che senza misurare il fabbisogno di un territorio in termini di sostegno alla ricerca applicata si rischia di ridurre uno dei fattori di maggiore importanza in termini di politiche di coesione tra i territori, rischiando di aumentare in maniera importante i divari tra aree del paese in materia di sviluppo economico.

*Segue. Indicazione puntuale interventi dello Stato su Ricerca scientifica e tecnologica corrispondenti ad altrettanti LEP*

1. Indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale;

2. promozione e sostegno della ricerca delle imprese.

Nell'ambito della ricerca scientifica e tecnologica sono garantite le seguenti attività

1. Per quanto concerne l'indirizzo, la programmazione e il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale:

1.a. gestione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST);

1.b. promozione della collaborazione tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi ed i soggetti privati, anche al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati;

1.c. valorizzazione e promozione della ricerca scientifica e applicata e l'innovazione, anche attraverso attività di tipo sperimentale, nonché progetti e impianti pilota, anche al fine di promuovere uno sviluppo agricolo e rurale sostenibile e di utilizzare a scopi produttivi e di tutela le zone marginali e svantaggiate del territorio nazionale e i sistemi acquei; individuazione processi produttivi e tecniche di gestione innovativi anche attraverso miglioramenti genetici ed applicazione e controllo delle biotecnologie;

2. Per quanto concerne la promozione e il sostegno della ricerca nelle imprese:

2.a. agevolazione della ricerca delle imprese e di altri soggetti pubblici e privati in ambito nazionale anche sulla base di accordi internazionali;

2.b. valorizzazione e promozione della ricerca scientifica e applicata

e l'innovazione, anche attraverso attività di tipo sperimentale, nonché progetti e impianti pilota, anche al fine di promuovere uno sviluppo agricolo e rurale sostenibile e di utilizzare a scopi produttivi e di tutela le zone marginali e svantaggiate del territorio nazionale e i sistemi acquei; individuazione processi produttivi e tecniche di gestione innovativi anche attraverso miglioramenti genetici ed applicazione e controllo delle biotecnologie.

Nell'ambito delle attività di cui sub 1 e sub 2 sono garantite le seguenti prestazioni:

1.a.1. gestione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) di cui all'art. 1, comma 870, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204;

1.a.2. promozione della collaborazione tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi ed i soggetti privati, al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati;

1.a.3. gestione dei rapporti con l'Unione europea, le amministrazioni nazionali centrali e locali interessate nonché con le parti economiche e sociali ai fini della formulazione, predisposizione e attuazione dei programmi operativi nazionali per la ricerca e l'alta formazione co-finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei e dai fondi nazionali per la politica di coesione (Fondo per lo sviluppo e la coesione e Fondo di rotazione);

1.a.4. ricerca scientifica in materia sanitaria;

1.a.5. promozione, sviluppo, monitoraggio e valutazione dei risultati nel campo della ricerca scientifica e tecnologica in materia sanitaria e dei processi sperimentali per l'innovazione;

1.a.6. finanziamento e cofinanziamento pubblico-privato della ricerca in sanità;

1.a.7. valorizzazione del talento e impulso, anche attraverso la collaborazione con altri enti italiani, esteri e internazionali, all'inserimento dei ricercatori in sanità;

1.a.8. promozione e supporto alla creazione di reti di eccellenza di ricerca e di assistenza, anche attraverso l'individuazione di criteri e indicatori internazionalmente riconosciuti e loro inserimento nelle reti nazionali e internazionali di alta specialità e tecnologia;

1.a.9. progetti di ricerca, sviluppo e innovazione per la transizione ecologica e circolare negli ambiti del Green New Deal italiano;

2.a.1. agevolazione della ricerca delle imprese e di altri soggetti pubblici e privati in ambito nazionale anche sulla base di accordi internazionali;

2.a.2. gestione dei rapporti con l'Unione europea, le amministrazioni nazionali centrali e locali interessate nonché con le parti economiche e sociali ai fini della formulazione, predisposizione e attuazione dei programmi operativi nazionali per la ricerca e l'alta formazione cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei e dai fondi nazionali per la politica di coesione (Fondo per lo sviluppo e la coesione e Fondo di rotazione);

2.a.3. completamento degli interventi speciali nelle aree meridionali, anche ai sensi della normativa relativa agli interventi straordinari nel mezzogiorno;

2.a.4. finanziamento e cofinanziamento pubblico-privato della ricerca in sanità;

2.a.5. politiche di sviluppo per l'innovazione tecnologica nei settori produttivi;

2.a.6. politiche di incentivazione per la ricerca applicata e l'alta tecnologia; politiche per la promozione e lo sviluppo del commercio elettronico;

2.a.7. fondo crescita sostenibile (art. 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134);

2.a.8. fondo finalizzato all'erogazione dei contributi alle imprese che partecipano alla realizzazione dell'importante progetto di interesse comune europeo (IPCEI) sulla microelettronica (art 1, comma 203, della legge n. 145 de 2018, successivamente modificato e integrato dall'articolo 1, comma 232, della legge n. 160 del 2019);

2.a.9. fondo Nazionale Innovazione (articolo 1, comma 116 e seguenti della legge 30 dicembre 2018 n. 145);

2.a.10. finanziamenti per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature da parte delle piccole e medie imprese (articolo 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; articolo 21, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34);

2.a.11. fondo di garanzia per le PMI (art 2, comma 100, lettera a) della Legge 662/96);

2.a.12. fondo per il sostegno alla transizione industriale (articolo 1, comma 478, della legge 30 dicembre 2021, n. 34);

2.a.13. fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa (articolo 43 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34);

2.a.14. fondo per interventi volti a favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di intelligenza artificiale, blockchain e internet of things (articolo 1, comma 226, della legge 30 dicembre 2018, n. 145);

2.a.15. intervento agevolativo a sostegno di progetti di ricerca e sviluppo per la riconversione dei processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare (articolo 26 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58);

2.a.16. fondo per il trasferimento tecnologico (articolo 42, comma 1 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34);

2.a.17. fondo per la ricerca e lo sviluppo industriale biomedico (articolo 1, comma 951, della legge 30 dicembre 2021 n. 234);

2.a.18. misure di sostegno e di reindustrializzazione in attuazione del piano di risanamento della siderurgia (Legge 15 maggio 1989, n. 181);

2.a.19. agevolazioni dirette a sostenere la realizzazione dei progetti di trasformazione tecno-logica (articolo 29, commi da 5 a 8, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34);

2.a.20. nuove imprese a tasso zero (decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, al capo 0I, titolo I);

2.a.21. voucher per l'acquisto di prestazioni consulenziali di natura specialistica finalizzate a sostenere i processi di trasformazione tecnologica e digitale attraverso le tecnologie abilitanti previste dal Piano nazionale impresa 4.0 e di ammodernamento degli assetti gestionali e organizzativi dell'impresa, compreso l'accesso ai mercati finanziari e dei capitali (articolo 1, commi 228, 230, e 231, della legge 30 dicembre 2018 n. 145);

2.a.22. buono per la partecipazione a manifestazioni fieristiche internazionali organizzate in Italia (articolo 25-bis del decreto-legge

17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91);

2.a.23. fondo a sostegno dell'impresa femminile (art. 1, commi 97 e ss. della Legge 30 dicembre 2020, n. 178);

2.a.24. agevolazioni, in favore di start-up, sotto forma di contributi a fondo perduto finalizzate all'acquisizione di servizi prestati da parte di incubatori, acceleratori, innovation hub, businessangels e altri soggetti pubblici o privati operanti per lo sviluppo di imprese innovative (decreto del Ministro dello sviluppo economico 18 settembre 2020 in attuazione dell'articolo 38, comma 2-bis, del decreto-legge n. 34 del 2020);

2.a.25. fondo per le PMI creative (articolo 1, comma 109, della legge 30 dicembre 2020, n. 178);

2.a.26. fondo per l'intrattenimento digitale (articolo 38, comma 12 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34).

### *Proposta su "Ordinamento e reti di comunicazione"*

Il sottogruppo invia una proposta di individuazione, all'interno del documento che ci è stato inviato lo scorso 25 settembre, di quale sua parte possa essere ascritta alla nozione di LEP con le puntualizzazioni e limitazioni che seguono.

#### I criteri:

Il sottogruppo anzitutto ha cercato di individuare dei criteri di massima, che ha poi seguito per procedere all'individuazione dei LEP sui quali concentrare l'attenzione del Comitato, al fine specifico collegato all'applicazione dell'art. 116 comma 3 Cost.

1. In via di premessa, tenendo conto delle nozioni di diritto UE, si ritiene in generale che nell'individuare dei LEP si debbano privilegiare le aree di portata "sociale", che rientrano nei c.d. SIG-Servizi di Interesse Generale (sanità ed istruzione) nonché i settori nei quali rilevano interessi sensibili (ad es. territorio, consumo di suolo e tutela ambientale), il che dovrebbe portare ad un'indicazione ragionevolmente ampia dei LEP. Viceversa, è possibile essere più circoscritti nelle aree di rilevanza economica in cui sono presenti i SIEG- Servizio di Interesse Economico Generale, nelle quali è prevista una prestazione affidata in via principale al mercato.

2. Riteniamo che possano essere escluse dai LEP sui quali richiamare l'attenzione del Comitato, attività amministrative e/o principi

e/o istituti che, pur riguardando anche diritti civili o sociali, hanno le seguenti caratteristiche:

(i) non si traducono in prestazioni a favore dei cittadini, né direttamente, né indirettamente;

(ii) sono gestite e/o vigilate e/o affidate dallo Stato, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale, e non presentano possibilità di differenziazione alcuna nel territorio della Repubblica, perché esistono in proposito vincoli costituzionali e/o derivanti dall'ordinamento UE e/o derivanti dalla CEDU, configurandosi alternativamente a seconda dei casi: a) libertà fondamentali; b) sistemi di gestione di servizio pubblico necessariamente centralizzati a livello statale; c) attività di regolazione che sono già di competenza di autorità amministrative indipendenti; in tutti e tre i casi attività e funzioni che non sono suscettibili di essere differenziati a livello regionale e che pertanto sono estranee ad una ricognizione di LEP funzionale all'attuazione dell'art. 116 comma 3.

Seguendo queste ultime tre indicazioni, possono essere fatti i seguenti esempi di attività che non abbiamo incluso nell'elenco dei LEP rilevanti per il nostro Comitato, pur coinvolgendo esse diritti civili e sociali: a) La tutela della libertà di informazione, del pluralismo esterno e interno, che è un valore presidiato dall'art. 21 Cost, dalla Carta dei diritti fondamentali UE e dalla CEDU, che ha dato vita a numerosissime e note sentenze delle tre Corti corrispondenti, trattandosi qui di valori e libertà né negoziabili né differenziabili e che non sono neppure "prestazioni"; b) Il servizio pubblico radiotelevisivo, assicurato dallo Stato, il quale è un servizio di livello necessariamente statale per una applicazione assolutamente pacifica del principio di sussidiarietà verticale, fermo restando ovviamente i particolari servizi erogati in lingua non italiana a favore delle comunità territoriali garantite; quand'anche vi fossero delle "prestazioni", non avrebbe senso attrarlo nei LEP, perché la sua indifferenziabilità è assicurata, tra l'altro, anche dalla convergente presenza di disciplina UE; c) La disciplina delle comunicazioni elettroniche, la quale è oggetto di disciplina UE e di una regolazione ad opera di autorità indipendenti che oltretutto operano nell'ambito di *network* direttamente coordinati dalla Commissione a livello UE;

anche qui non si ravvisano *prima facie* delle “prestazioni” né i presupposti per un regionalismo differenziato.

3. Riteniamo *a fortiori* che vadano escluse dai LEP attività e funzioni che, oltre ad essere oggetto dei vincoli derivanti dalla regolazione UE, non sembrano in verità riguardare neppure prestazioni inerenti diritti civili e sociali, tantomeno “essenziali” o “minime” (per tornare per un attimo ad una distinzione fatta nei lavori preparatori della legge costituzionale di riforma del Titolo V Costituzione del 2001). Questo varrebbe ad esempio, per la *Risoluzione stragiudiziale delle controversie tra operatori e utenti*.

#### Individuazione dei LEP:

Come conseguenza del punto 2 e 3, abbiamo di seguito individuato le tre seguenti attività come LEP sui quali può essere concentrata l’attenzione del Comitato ai fini del federalismo differenziato *ex art. 116, comma 3 Cost*:

(i) Servizio universale postale;

(ii) Sostegno pubblico per la realizzazione e disponibilità della rete a banda larga e ultra larga nei casi in cui non vi abbia già provveduto il mercato;

(iii) Sostegno pubblico per la realizzazione e disponibilità di reti mobili a elevata capacità trasmissiva (5G) nei casi nei quali non vi abbia già provveduto il mercato.

Riportiamo dunque in dettaglio sulla base del documento trasmessoci i tre LEP:

#### *Ordinamento e reti di comunicazione:*

- *Servizio universale postale*: su tutto il territorio nazionale i consumatori hanno diritto ad accedere, a un prezzo accessibile e a condizioni qualitative adeguate, ai servizi postali individuati (e, ove applicabile, parzialmente finanziati) dai pubblici poteri.

- *Sostegno pubblico per la realizzazione e disponibilità della rete a banda larga e ultra larga nei casi in cui non vi abbia già provveduto il mercato*: il LEP prescrive che sia uniformemente garantito, a livello statale, l’accesso a servizi di connettività in postazione fissa a banda larga e ultra larga. Il LEP si articola in 5 attività complementari, cui corrispondono altrettante “misure” che convergono, a ben vedere, verso un obiettivo unitario: 1) sostegno pubblico per la realizzazione di reti a banda larga e

ultra larga (100 Mbps *download*; 20 Mbps *upload*) nelle c.d. Aree bianche e per lo stimolo della domanda (cc.dd. Piano Aree Bianche e Piano Voucher); 2) sostegno pubblico per la realizzazione di reti a banda ultra larga (1000 Mbps/1Gbps *download*; 200 Mbps *upload*) in tutto il territorio nazionale; 3) sostegno pubblico per la realizzazione di reti a banda larga e ultra larga 18 isole minori (Capraia, Favignana, Lipari, Stromboli, Alicudi, Panarea, Filicudi, Salina, Lampedusa, Linosa, Pantelleria, Ustica, Ponza, Ventotene, Asinara, Isole Tremiti, Isole Pelagie, isole Sulcitane); 4) copertura con reti ultra veloci (1 Gbps) e fornitura di servizi di gestione e manutenzione in tutti gli edifici (pubblici) scolastici; 5) copertura con reti ultra veloci (1 Gbps) in tutti gli edifici (pubblici) sanitari;

- *Sostegno pubblico per la realizzazione e disponibilità di reti mobili a elevata capacità trasmissiva (5G) nei casi nei quali non vi abbia già provveduto il mercato*: i pubblici poteri incentivano la diffusione di reti mobili 5G nei Corridoi 5G, nelle Aree extra-urbane per 5G e nelle Aree mobili 5G a fallimento di mercato.

## **Relazione del sottogruppo n. 5: Tutela della salute. Alimentazione. Ordinamento sportivo<sup>15</sup>**

### *I Considerazioni generali*

1.- Al Sottogruppo n. 5 è stato assegnato il compito di fornire indicazioni sui livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) concernenti la materia della salute e quelle – connesse – dell'alimentazione e dell'ordinamento sportivo.

Il Sottogruppo, in difetto della definizione in sede plenaria di una metodologia condivisa e anche di una definizione condivisa della nozione stessa di LEP, ha proceduto seguendo alcune coordinate definite al proprio interno. Una posizione collegiale plenaria sarebbe stata peraltro auspicabile (e in effetti era stata più volte auspicata dal Sottogruppo), ben potendo i

---

<sup>15</sup> Documento redatto dal sottogruppo n. 5, costituito dalla Presidente Anna Finocchiaro (che il 9 giugno ha tuttavia rassegnato le proprie dimissioni) e dai professori Massimo Luciani, Annibale Marini, Francesco Saverio Marini, Fabio Pammolli, Maria Alessandra Sandulli (che ha assunto funzioni di coordinatrice), Giovanni Tarli Barbieri e Filippo Vari. Ha collaborato ai lavori del sottogruppo il seguente funzionario della Segreteria tecnica LEP: Valentina Munaro.

singoli Sottogruppi essersi ispirati a metodologie e premesse teoriche diverse, che potrebbero restare non coordinate nell'impianto generale della Relazione finale del CLEP. In particolare, comunque, il Sottogruppo ha considerato quanto segue.

i) Non è possibile distinguere (in qualsivoglia forma) fra categorie di LEP e in particolare fra LEP primari e LEP secondari, come vorrebbe un'opinione pur avanzata in seno al CLEP. Se, infatti, una simile distinzione alludesse a una diversa qualificazione delle prestazioni erogabili difetterebbe di fondamento normativo. Se, invece, alludesse a una diversa qualità di ciò che è essenziale difetterebbe di coerenza logica, non dandosi un'essenzialità primaria e un'essenzialità secondaria. Sul punto, il Sottogruppo non può che fermamente ribadire quanto già osservato sin dai due documenti approvati il 29 maggio e il 9 giugno 2023 (debitamente trasmessi al Presidente e alla Segreteria tecnica) e riportato nella propria Relazione provvisoria inserita nel documento generale "Relazioni dei Sottogruppi" del 2 agosto 2023.

ii) Compito del CLEP, come rimarcato anche dal Ministro Calderoli nella riunione plenaria del 4 ottobre u.s., deve ritenersi infatti l'accertamento dei LEP esistenti, ferma la possibilità di avanzare alla Cabina di regia ipotesi di modificazione delle vigenti discipline normative.

iii) Anche in considerazione di quanto precede, si deve escludere che l'identificazione dei LEP sia condizionata dall'accertamento della compatibilità con le risorse finanziarie disponibili. Decisive, peraltro, sono due ulteriori considerazioni: a) il CLEP non ha a disposizione alcun dato sulle risorse in questione; b) le risorse da destinare alle prestazioni di soddisfacimento dei diritti civili e sociali non sono un "dato", ma un "risultato", nel senso che costituiscono il precipitato di specifiche scelte allocative politiche, che sono responsabilità del circuito Governo-Parlamento e non possono certo essere assunte da un organo di mera consulenza tecnica.

iv) In considerazione di quanto precede e delle limitate funzioni assegnate al CLEP, si deve ritenere che non sia compito del Comitato o di un suo Sottogruppo proporre riduzioni dei LEP esistenti, poiché questo equivarrebbe alla sostituzione al decisore politico nella delicata scelta dell'allocazione delle risorse. Diversa è invece l'ipotesi di una proposta di ampliamento, poiché il suo eventuale accoglimento spetterebbe appunto al

decisore politico, che si vedrebbe così ampliato (e non resecato, come accadrebbe nell'ipotesi della riduzione) l'ambito delle scelte discrezionali.

v) La misurabilità non costituisce condizione di riconoscimento di un LEP. Non si deve infatti dimenticare che il punto di partenza obbligato è il dato costituzionale e che gli artt. 117, comma 2, lett. m), e 120, comma 2, Cost. parlano di “prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. Ora, sebbene tutti i diritti abbiano un costo, è evidente che per i diritti civili questo costo non è determinabile nel dettaglio e men che meno per singola prestazione, il che dimostra come la misurabilità, per preciso vincolo costituzionale, non costituisca condizione dei LEP o elemento discretivo al loro interno.

vi) Per quanto concerne specificamente le materie di competenza del Sottogruppo n. 5, i LEP in materia (stricto sensu) sanitaria devono ritenersi coincidenti con i LEA. L'accertamento dei LEP in tale materia coincide pertanto con l'accertamento dei LEA e sconta la naturale dinamicità della loro identificazione, già oggi affidata a uno specifico organo amministrativo.

vii) Quanto alle materie alimentazione e ordinamento sportivo il Sottogruppo ha potuto prendere in considerazione il sommario documento preliminare dal titolo “Le prime proposte provvisorie di razionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, elaborato nel mese di agosto da alcuni componenti del CLEP con il supporto di “soggetti esperti” incaricati dal Presidente, trasmesso ai Sottogruppi il 12 settembre scorso (di seguito, per brevità, le “proposte degli esperti”), e ha ricevuto alcune indicazioni dai Ministeri competenti. Un esame più approfondito delle due materie avrebbe richiesto una maggiore disponibilità di tempo e la conoscenza della metodologia seguita dagli “esperti”.

viii) L'estrema ristrettezza del tempo disponibile ha, più in generale, impedito al Sottogruppo di discutere con la completezza che sarebbe stata indispensabile i contenuti del presente documento che seguono queste considerazioni generali. Il Sottogruppo rappresenta, dunque, la necessità di ulteriori approfondimenti, anche in sede plenaria.

### *II La materia “Salute” in senso stretto*

Ferme le considerazioni di fondo svolte nella premessa di carattere generale il Sottogruppo ribadisce che i LEP in materia (stricto sensu) sanitaria devono ritenersi coincidenti con i LEA, in quanto, per costante

giurisprudenza costituzionale (tra le altre, sentt. nn. 197/2019, 132/2021, 233/2022), i “LEA” costituiscono in quella materia esplicitazione della funzione di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lett. m), Cost. Come ricordato anche nella Relazione introduttiva al d.d.l. A.S. n. 615 (c.d. d.d.l. Calderoli), è inoltre tuttora in vigore la disciplina dettata per la revisione dei LEA dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 554 ss., l. n. 208 del 2015), che affida ad altro apposito organo tecnico costituito presso il Ministero della salute – la c.d. Commissione LEA – l’istruttoria e la redazione delle proposte, destinate a confluire in apposito dPCM nel rispetto di apposita procedura, per tale aggiornamento<sup>16</sup>. Significativamente,

---

<sup>16</sup> Dai documenti trasmessici dalla Segreteria CLEP, risulta che con Nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023 il Ministero della Salute ha segnalato che “*la definizione e l'aggiornamento dei LEA, ai sensi dell'articolo 1, commi 556 e ss. della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è stata attribuita alla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, cui spetta garantire l'efficacia e l'appropriatezza clinica e organizzativa delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale nell'ambito dei LEA, anche in relazione all'evoluzione scientifica e tecnologica. Detta Commissione, così come il Comitato LEA, possono essere considerati soggetti preposti alla funzione di Disciplina e razionalizzazione del SSN, per le rispettive funzioni attribuite loro dalla normativa vigente*”. Con la stessa Nota, il Ministero della Salute ha anche rappresentato che “*Si rileva che la valutazione dell'efficienza, dell'economicità e della funzionalità della gestione dei servizi sanitari da parte delle Regioni e la segnalazione di eventuali scostamenti costituisce attribuzione del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Comitato LEA). Detto Comitato è stato istituito presso il Ministero della Salute dall'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e dal decreto del Ministro della Salute 21 novembre 2005, con il precipuo compito di verificare l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione dal Servizio Sanitario Nazionale. Tra le principali attività del Comitato rientra, infatti, la verifica degli adempimenti regionali che consente l'accesso alla quota premiale del SSN. A tal fine il Comitato approva annualmente il Questionario per la raccolta della documentazione necessaria e i criteri per la verifica degli adempimenti relativi all'anno precedente a quello in corso. Il Comitato certifica l'adempimento o meno delle Regioni quale presupposto per la verifica finale degli adempimenti da parte del Tavolo tecnico presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato-Regioni 23 marzo 2005. Nello specifico, l'adempimento relativo all'area "Mantenimento nell'erogazione dei LEA" viene certificato attraverso l'utilizzo di un set di indicatori ripartiti tra l'attività di assistenza negli ambienti di vita e di lavoro, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera, raccolti in una griglia (cd. "Griglia LEA") che consente di conoscere e cogliere nell'insieme le diversità ed il disomogeneo livello di erogazione dei livelli di assistenza. A partire dal 1° gennaio 2020, la Griglia LEA è stata sostituita dal sottoinsieme di 22 indicatori "core" previsto dal Nuovo Sistema di Garanzia, come previsto dall'art. 3, comma 6, del DM 12 marzo 2019. Il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) è, quindi, attualmente, lo strumento che consente, con le numerose informazioni disponibili sul Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), di misurare secondo le dimensioni dell'equità, dell'efficacia, e della appropriatezza che tutti i cittadini italiani ricevano le cure e le prestazioni rientranti nei Livelli essenziali di assistenza (LEA). Per la medesima voce, sarebbe, inoltre, opportuno specificare a quali “indicazioni della programmazione nazionale” si fa riferimento, se quelle contenute nel Piano Sanitario Nazionale o in altro atto programmatico (v. nota Ministero della salute prot. n. 4985 del 21 marzo 2023)”*”.

del resto, la l. 23 marzo 2023, n. 33 (recante “Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane”, con termine in scadenza il 31 gennaio prossimo), nell’individuare diritti delle persone anziane rilevanti in materia sanitaria che dovranno essere declinati dai futuri decreti legislativi, istituisce il Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA), avente il compito, in particolare, di promuovere, “acquisito il preventivo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui all’articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e in raccordo con la Cabina di regia di cui all’articolo 1, comma 792, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e con quanto previsto dall’articolo 2, comma 2, lettera h), numero 2), della legge 22 dicembre 2021, n. 227, ferme restando le competenze dei singoli Ministeri, l’armonizzazione dei LEPS [LEP sociali] rivolti alle persone anziane non autosufficienti, e dei relativi obiettivi di servizio, con i LEA” (art. 2, comma 3, lett. b)), e stabilisce che l’individuazione dei LEPS, in un’ottica di integrazione con i LEA, sia uno dei principi e criteri direttivi di uno dei decreti legislativi attuativi.

Non meno significativamente, lo scorso 19 luglio, la Commissione competente, prima del rinnovo dei suoi componenti, ha redatto e trasmesso agli organi competenti la proposta di aggiornamento dei LEA.

Il Sottogruppo ribadisce, quindi, che, allo stato, la Commissione istituita presso il Ministero della Salute e prevista dalla l. n. 208 del 2015, è l’unico organo normativamente deputato a proporre modifiche dei Livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza socio-sanitaria e che il CLEP non è legittimato a proporre riduzioni dei Livelli delle prestazioni indicate da tale Commissione né a “semplificarne” la definizione, individuando a monte di essi altri LEP di natura più generale (o “Superlep”) o – come detto nelle considerazioni introduttive – distinguendo tra LEP primari e secondari.

In tal modo, infatti, si finirebbe per “liberare” le Regioni dagli attuali stringenti vincoli concernenti le prestazioni da fornire, determinando per altro profilo anche una situazione problematica per quelle di esse che, essendo in piano di rientro, non possono andare al di là di quanto previsto nei LEA.

Per queste ragioni, il Sottogruppo aveva evidenziato e ora ribadisce la necessità di rinviare integralmente, per la definizione dei LEP nella materia Salute, ai LEA, siccome definiti dal dPCM del 2017 e

successivamente modificati sulla scorta delle proposte formulate nel mese di luglio dalla suddetta Commissione. A tale ultimo proposito, siamo costretti a segnalare che, nonostante le nostre reiterate richieste, gli Uffici non hanno ritenuto di trasmetterci – nemmeno sintetizzandole per sommi capi – le proposte di aggiornamento redatte dalla Commissione LEA, il che appare davvero assai singolare.

Con specifico riferimento alle “proposte degli esperti” , il Sottogruppo aveva segnalato che, seppure anche nella “Relazione illustrativa e metodologica” del documento, al punto 2.2, si sottolinei che “in materia di tutela della salute [...] i LEP sono già precisamente determinati nei LEA, modificabili solo ad opera della specifica Commissione nazionale per l’aggiornamento dei LEA e la promozione dell’appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, prevista all’art.1, co.556 della L. n. 208/2015 e insediata dal luglio 2020”, da un primo raffronto fra i LEA individuati dal dPCM del 2017 e la tabella del file excel predisposta dagli esperti risulta, in linea generale, che, al di là dei richiami alle disposizioni del dPCM e ad altre disposizioni (sotto le lettere C e G), nella lettera L della tabella (“Livello essenziale delle prestazioni”) non sono quasi mai inseriti i livelli di cui alla lettera G relativa alla “Misura del servizio eventuale (Livelli di assistenza)”. Questo accade, sicuramente, almeno per tutti i livelli relativi alla “Attività di prevenzione collettiva e sanità pubblica”. Il Sottogruppo aveva anche segnalato delle carenze specifiche: ad esempio, nel LEP 13 è eliminato (rispetto al testo dell’articolo richiamato) il riferimento alla fibrosi cistica; in relazione ad altri LEP è riportata solo una parte dell’articolo richiamato (ciò accade, ad es., per il LEP 15). Non è chiaro, poi, il criterio in base al quale per il LEP 30 si segnala che “il livello di assistenza è stato desunto dall’art. 62” del dPCM del 2017, mentre per altri LEP (ad es. per il LEP 31, che fa riferimento all’art. 63) non v’è analogia indicazione.

Infine, il Sottogruppo aveva fatto presente che, con riferimento ai “nuovi” LEP relativi all’assistenza territoriale e domiciliare, di cui al Decreto del Ministero della Salute 23 maggio 2022, n. 77, “Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell’assistenza territoriale nel servizio sanitario nazionale”, Allegato 1, “Modelli e standard per lo sviluppo dell’Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale”, sarebbe stato necessario conoscere le suddette proposte della Commissione LEA in fase di aggiornamento di questi ultimi.

Il Sottogruppo aveva inoltre chiaramente evidenziato che i LEP riassuntivamente/genericamente “descritti” nella colonna L della tabella non sono coincidenti con i LEA e aveva rappresentato la preoccupazione che, nonostante quanto affermato nella Relazione generale di accompagnamento della “proposta degli esperti” e nonostante i richiami (nella parte sinistra della stessa tabella, lettere C e G) alle disposizioni del dPCM del 2017, in questo modo si sarebbe tornati all’ipotesi prospettata in sede di insediamento del CLEP, ma subito contestata dal Sottogruppo 5 e poi abbandonata, di individuare LEP generici o “Superlep”, consentendo così, di fatto, una riduzione di vincolatività dei LEA individuati dall’apposita Commissione istituita presso il Ministero della Salute e prevista dalla l. n. 208 del 2015. Non si può, conseguentemente, condividere, neppure il richiamo nella “proposta degli esperti”, alla costruzione dei LEP “sulla base dei c.d. LEA core”, ovvero “degli indicatori utilizzati, in sostituzione della «Griglia LEA» (in vigore fino al 2019), per valutare sinteticamente l’erogazione dei LEA da parte delle Regioni”.

L’individuazione dei cd LEA core risponde invero soltanto a una più immediata verificabilità del relativo rispetto, ma non ha nulla a che vedere con la loro rilevanza, sicché fare riferimento soltanto a questi ultimi implicherebbe una inammissibile riduzione dei LEA.

Per queste ragioni, il Sottogruppo segnala l’esigenza di modificare la suddetta tabella excel come segue:

- sostituire l’originaria intestazione della colonna B con quella di “LEA esistenti e suggerimenti di LEP in materia di assistenza territoriale”;
- eliminare dalle intestazioni delle varie colonne l’aggettivo “eventuali”;
- sostituire le “descrizioni riassuntivo/generalizzanti” contenute nel riquadro L, con un semplice richiamo alla perdurante vigenza dei LEA (come del resto riconosciuto anche dalla relazione del d.d.l. A.S. 615, pag. 6) e un conseguente rinvio “mobile” a questi ultimi, quali indicati dal dPCM del 2017 e alle ss.mm.ii., verosimilmente di prossima approvazione.

Con specifico riferimento ai LEP relativi all’assistenza sociosanitaria, il Sottogruppo ritiene inoltre opportuno inserire, tra i riferimenti normativi, l’art. 2 della già richiamata legge delega n. 33 del 1923 e, nella parte descrittiva, il rinvio “mobile” ai LEPS individuati e/o individuabili dai

decreti delegati di attuazione, da emanare alla luce dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) promozione del valore umano, psicologico, sociale, culturale ed economico di ogni fase della vita delle persone, indipendentemente dalla loro età anagrafica e dalla presenza di menomazioni, limitazioni e restrizioni della loro autonomia;

b) promozione e valorizzazione delle attività di partecipazione e di solidarietà svolte dalle persone anziane nelle realtà culturali, nell'associazionismo e nelle famiglie, per la promozione della solidarietà e della coesione tra le generazioni, anche con il supporto del servizio civile universale, e per il miglioramento dell'organizzazione e della gestione di servizi pubblici a favore della collettività e delle comunità territoriali, anche nell'ottica del superamento dei divari territoriali;

c) promozione di ogni intervento idoneo a contrastare i fenomeni della solitudine sociale e della deprivazione relazionale delle persone anziane, indipendentemente dal luogo ove esse si trovino a vivere, mediante la previsione di apposite attività di ascolto e di supporto psicologico e alla socializzazione, anche con il coinvolgimento attivo delle formazioni sociali, del volontariato, del servizio civile universale e degli enti del Terzo settore;

d) riconoscimento del diritto delle persone anziane a determinarsi in maniera indipendente, libera, informata e consapevole con riferimento alle decisioni che riguardano la loro assistenza, nonché alla continuità di vita e di cure presso il proprio domicilio entro i limiti e i termini definiti, ai sensi della suddetta legge, dalla programmazione integrata socio-assistenziale, anche con il contributo del servizio civile universale, e socio-sanitaria statale e regionale, secondo l'articolazione del SSN sul territorio;

e) promozione della valutazione multidimensionale bio-psico-sociale delle capacità e dei bisogni di natura sociale, sanitaria e socio-sanitaria ai fini dell'accesso a un continuum di servizi per le persone anziane fragili e per le persone anziane non autosufficienti, centrato sulle necessità della persona e del suo contesto familiare e sulla effettiva presa in carico del paziente anziano;

f) riconoscimento del diritto delle persone anziane alla somministrazione di cure palliative domiciliari e presso hospice;

g) promozione dell'attività fisica sportiva della popolazione anziana, mediante azioni idonee a garantire un invecchiamento sano;

h) riconoscimento degli specifici fabbisogni di assistenza delle persone anziane con pregresse condizioni di disabilità, al fine di promuoverne l'inclusione sociale e la partecipazione attiva alla comunità, anche con l'ausilio del servizio civile universale, assicurando loro i livelli di qualità di vita raggiunti e la continuità con il loro progetto individuale di vita e con i percorsi assistenziali già in atto;

i) promozione del miglioramento delle condizioni materiali e di benessere bio-psico-sociale delle famiglie degli anziani fragili o non autosufficienti e di tutti coloro i quali sono impegnati nella loro cura;

l) rafforzamento dell'integrazione e dell'interoperabilità dei sistemi informativi degli enti e delle amministrazioni competenti nell'ambito dei vigenti programmi di potenziamento delle infrastrutture e delle reti informatiche, anche valorizzando dati ed evidenze generati dai cittadini, nonché dati risultanti da indagini, studi e ricerche condotti da enti del Terzo settore;

m) riqualificazione dei servizi di semiresidenzialità, di residenzialità temporanea o di sollievo e promozione dei servizi di vita comunitaria e di coabitazione domiciliare (cohousing).

Si osserva che il 6 ottobre scorso la Segreteria del CLEP ha inviato al Ministero della Salute, per eventuali proposte di modifica o integrazioni, soltanto la bozza da noi criticata e che a oggi il Ministero, a quanto ci è dato sapere, non ha dato risposta.

Ciò non ha consentito al Sottogruppo, anche in ragione delle ristrette tempistiche a disposizione e del tempo necessariamente dedicato a questioni metodologiche, di verificare e individuare, anche attraverso un confronto con gli altri Sottogruppi, l'esistenza di LEP legati alla salute diversi e ulteriori rispetto a quelli inseriti nei LEA (in via meramente esemplificativa: in materia di formazione delle professioni sanitarie e in materia di innovazione tecnologica e ricerca scientifica, ecc.). Per questa ragione il nostro documento, mentre conferma la necessità di considerare come LEP tutti i LEA, non può essere considerato esaustivo dell'individuazione dei LEP esistenti in ambiti lato sensu collegabili alla salute (anche al di là delle materie alimentazione e attività sportiva). Ciò, per la sua specialissima rilevanza, avrebbe bisogno di un maggiore e più accurato approfondimento, anche con un'attiva collaborazione degli uffici ministeriali e degli altri organismi competenti.

Si segnala, inoltre, che il Sottogruppo ritiene che le fonti istitutive del CLEP lo legittimino anche, soprattutto nel plenum e alla stregua delle interrelazioni tra le varie materie, a suggerire agli organi competenti l'individuazione di ulteriori LEP alla luce del quadro normativo di riferimento.

Il Sottogruppo ritiene quindi condivisibili i suggerimenti di inserimento delle prestazioni in tema di assistenza territoriale e telemedicina, come operati nella “proposta degli esperti”, ferma restando l'esigenza di conoscere quanto già inserito nelle proposte di aggiornamento dei LEA da parte dell'apposita Commissione.

Inoltre, considerati anche i principi e le regole generali dell'azione amministrativa vigenti, ritiene opportuno suggerire l'inserimento di livelli minimi di garanzia del rispetto delle tempistiche di alcuni procedimenti autorizzatori, come quelli per l'accesso all'innovazione farmaceutica/terapeutica e per gli accreditamenti delle strutture sanitarie. Sembra, altresì, opportuno segnalare agli organi competenti (Commissione LEA) che, da un'analisi “a campione” dei LEA attualmente in vigore (non si poteva procedere altrimenti in relazione al tempo a disposizione e alla mancanza di adeguate informazioni ministeriali), emerge che:

- con riferimento alle “malattie trasmissibili” (normativa esaminata: DM 7 marzo 2022; D. lgs. 12 gennaio 2016, n. 6) manca il Sistema di Segnalazione delle Malattie infettive (PREMAL) istituito con DM 7 marzo 2022 ove si convenga che la gestione di un sistema informativo ad hoc, con conseguenti obblighi di segnalazione in capo ai medici, non rientri nelle prestazioni declinate nel DPCM 2017 ALL. 1, lett A (Sorveglianza, prevenzione e controllo delle malattie infettive e parassitarie, inclusi i programmi vaccinali) che si limitano a prevedere, sul piano delle prestazioni, la “Produzione periodica di report sull'andamento delle malattie infettive/diffusive” e la “Comunicazione periodica a operatori sanitari, cittadini e istituzioni”;

- con riferimento alle “malattie non trasmissibili”, il d.lgs. 12 gennaio 2016, n. 6, costituisce recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati. Per ciò che concerne divieti, ingredienti, pubblicità e monitoraggio del consumo affida, al Ministero una serie di compiti che non sono nei LEA (non sembra, in particolare, che

attività così specifiche sulla lavorazione, presentazione e vendita di tabacco e correlati possano farsi rientrare nelle generiche prestazioni di “promozione di corretti stili di vita” previste nel DPCM 2017, lett. F, Sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche, inclusi la promozione di stili di vita sani e i programmi organizzati di screening; sorveglianza e prevenzione nutrizionale);

- con riferimento alla tutela della salute animale (normativa esaminata: dPCM 11 febbraio 2014 n. 59) il Regolamento di organizzazione del Ministero della salute istituisce, all’art. 9, una apposita “Direzione generale della sanità animale e dei farmaci veterinari”, attribuendole una serie di funzioni. Gran parte di queste sono declinate dall’ All 1, Lett. D, dPCM 2017 nell’ambito dell’area di intervento “Salute animale e igiene urbana veterinaria”.

Sembrirebbe mancare tra i LEA il Centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali e la corrispondente unità centrale di crisi (che definisce gli obiettivi e le strategie di prevenzione, controllo ed eradicazione delle malattie animali per l’intero territorio nazionale, in collaborazione con i Servizi veterinari delle Regioni e delle Province autonome. In particolare, adotta il programma annuale di attività, stabilendo le priorità, verificandone periodicamente la relativa attuazione e, se necessario, proponendo misure correttive) e la corrispondente attività di pianificazione e programmazione strategica;

- con riferimento alla sicurezza delle cure (normativa esaminata: l. n. 24 del 2017 e DM 2 agosto 2017), la c.d. legge Gelli-Bianco (l. 24/2017) prevede che «Gli esercenti le professioni sanitarie, [...] si attengono, salve le specificità del caso concreto, alle raccomandazioni previste dalle linee guida pubblicate ai sensi del comma 3 ed elaborate da enti e istituzioni pubblici e privati nonché dalle società scientifiche e dalle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie iscritte in apposito elenco istituito e regolamentato con decreto del Ministro della salute, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, e da aggiornare con cadenza biennale». Il DM 2 agosto 2017 istituisce l’Elenco delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie abilitate – per quanto sopra – a elaborare Linee guida. Tra i LEA non è inserita la tenuta di tale elenco.

Il Sottogruppo segnala, inoltre, che, nella Ricognizione delle funzioni statali integrata con Note ministeriali, trasmessa ai membri del CLEP nella fase d'insediamento, è stato rappresentato che il Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, con Nota prot. n. 486 del 5 aprile 2023, ha osservato che:

- “debbono essere inserite fra i LEP le prestazioni di protezione e sostegno delle donne vittime di violenza rese dai centri anti violenza e dalle case rifugio, di cui al DPCM 16.11.2021, adottato al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 5, comma 2, lettera d), del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, attraverso omogeni criteri di ripartizione delle risorse di cui al Fondo, ai sensi dell'art. 5-*bis* del predetto decreto”;
- sia necessario “determinare come LEP le prestazioni erogabili a sostegno della natalità e della genitorialità, anche adottiva o affidataria, onde garantire livelli di servizi omogenei sul territorio nazionale”.

### *III Alimentazione*

Con riferimento alla materia “alimentazione” è in primo luogo da precisare che la definizione dei LEP contenuta nelle “Prime proposte provvisorie di livelli essenziali delle prestazioni” (nel seguito del testo “proposte degli esperti”) è stata effettuata integralmente dagli autori di tale documento. I componenti del Sottogruppo 5, infatti, si erano limitati a osservare quanto segue:

“La Costituzione parla di alimentazione solamente in riferimento alla potestà legislativa concorrente (art. 117 Cost., comma terzo). All'alimentazione, nondimeno, si riconnettono il diritto al cibo e quello all'acqua. Si tratta di due diritti fondamentali che non sono espressamente richiamati nella Costituzione, ma che possono essere ricondotti:

a) al diritto alla vita, preconditione per il godimento di ogni altra posizione giuridica soggettiva e, per costante giurisprudenza costituzionale, “primo dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2 Cost.” (Corte cost., sent. n. 223 del 1996);

b) al diritto alla salute (art. 32 Cost.).

La materia dell'alimentazione, per ciò che concerne sia la c.d. food safety – cioè la garanzia di un'alimentazione sana e non nociva – sia la c.d. food security – cioè la garanzia dell'accesso a quanto è necessario per una corretta alimentazione – presenta pertanto profili connessi al godimento dei diritti civili e sociali protetti dalla Costituzione.

Non risulta che nella materia dell'alimentazione siano stati finora indicati espressamente (e in via generale) dei LEP, con l'eccezione di quelli attinenti a prestazioni che, connesse all'alimentazione, sono state contemplate nei LEA.

Vi sono tuttavia dei riferimenti normativi di cui occorre valutare la rilevanza ai nostri fini, tra i quali il Regolamento (CE) n. 178/2002; i Regolamenti (CE) n. 852/2004 e n. 853/2004; il Regolamento (UE) 2017/625; il d.lgs. n. 193 del 2007 (recante Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore); la l. 30 dicembre 2022, n. 197 ("Legge di bilancio 2023"). Si segnala, inoltre, la Decisione CE C (2022) 9029 del 1° dicembre 2022, con la quale è stato approvato il Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027.

Occorrerà comunque, in tempi coerenti con la difficoltà del compito, un'attenta verifica caso per caso, in quanto taluni profili della materia, in particolare quelli relativi alla sicurezza e all'unificazione della circolazione delle merci, vanno considerati riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, anche in virtù di un'interpretazione teleologica dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. r), laddove si richiama la materia "pesi e misure", e lett. h), laddove si richiama la "sicurezza": si pensi, ad esempio, alle previsioni in tema di etichettatura e conservazione dei cibi".

A questi fini il Sottogruppo aveva rappresentato l'esigenza di una interlocuzione ufficiale (anche in sede di audizione) con il MASAF che a tutt'oggi non è intervenuta, non ritenendo sufficiente la documentazione messa a disposizione dal Ministero stesso nella fase di insediamento del CLEP.

Ciò detto, nelle "Proposte degli esperti" e nel file excel allegato in materia di alimentazione, inviati al Sottogruppo il 12 settembre scorso, per la cui redazione non è noto se vi sia stata una interlocuzione con il MASAF, sono stati individuati complessivamente 22 LEP (in realtà si tratta di 23 LEP, posto che due LEP diversi sono qualificati con il n. 17).

I LEP attengono ai seguenti ambiti che il Sottogruppo ritiene condivisibili:

1. Igiene e salubrità degli alimenti, tutela della salute;
2. Tutela dei consumatori, della trasparenza, della qualità alimentare e della concorrenza. Accesso al cibo;

3. Tutela dei consumatori, della qualità alimentare e dell'agricoltura di qualità e biologica;
4. Sicurezza alimentare (food security), equità sociale e solidarietà. Diritto alla vita e alla sopravvivenza. Lotta agli sprechi alimentari;
5. Salubrità, qualità e sicurezza alimentare nella ristorazione scolastica ed educazione alimentare.

Su sollecitazione del Sottogruppo, in data 19 settembre 2023 l'Ufficio legislativo del MASAF ha inviato un documento dal titolo "Schema di disegno di legge – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario" nel quale sono evidenziati alcuni profili di criticità di queste ultime proposte.

Con riferimento a tale documento, il Sottogruppo ricorda preliminarmente che, come si legge nelle "proposte degli esperti", la propria attività è esclusivamente finalizzata all'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione.

Tali LEP sono individuati nel file excel allegato alle "proposte degli esperti" come "Livelli essenziali delle prestazioni" (colonna L) e "Livelli essenziali delle prestazioni (versione prescrittiva)" (colonna M). Nel seguito del testo, si farà riferimento a tale distinzione sulla quale peraltro il Sottogruppo nutre perplessità, stante la non chiara distinzione fra le due versioni.

Nel merito dei rilievi del MASAF si osserva comunque quanto segue. In particolare, con riferimento al LEP "Attività di vigilanza di secondo livello (avente ad oggetto Organismi delegati al controllo degli operatori commerciali nel settore dell'agricoltura biologica)" nell'ambito "Tutela dei consumatori, trasparenza, qualità alimentare e tutela della concorrenza; accesso al cibo" (LEP n. 17 nel file excel sopra richiamato) il documento evidenzia il suo carattere potenzialmente problematico "in quanto prescrive che, indipendentemente dall'autorità preposta a svolgere l'attività di vigilanza, i poteri pubblici garantiscano la conformità alla normativa dell'Ue e il rispetto dei principi e delle disposizioni per l'armonizzazione, la razionalizzazione e la regolazione del sistema dei controlli e di certificazione delle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione, importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica e la relativa disciplina sanzionatoria".

Tale rilievo, il quale sembra alludere alla necessità che questa attività rimanga in capo all'amministrazione centrale, forse può essere superato

attraverso una migliore definizione del LEP “prescrittivo” (di cui al file excel sopra richiamato, colonna M) alla luce dei contenuti “descrittivi” del LEP stesso (desumibili nello stesso file alla colonna L); questi infatti alludono a una armonizzazione del sistema dei controlli sui prodotti alimentari da agricoltura biologica a livello nazionale con funzioni di vigilanza attribuite alle Regioni che “devono conformarsi alla disciplina comune (europea e nazionale) e seguire criteri e approcci uniformi su tutto il territorio nazionale”.

Il LEP “prescrittivo” potrebbe pertanto essere emendato come segue [modifiche evidenziate in giallo]: “I poteri pubblici garantiscono la conformità alla normativa dell'Ue e il rispetto dei principi e delle disposizioni per l'armonizzazione, la razionalizzazione e la regolazione del sistema dei controlli e di certificazione delle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione, importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica e la relativa disciplina sanzionatoria. La vigilanza sugli organismi di controllo è esercitata secondo le modalità previste dal regolamento (CE) n. 889/2008 e dalla normativa statale di attuazione ed è volta alla verifica del mantenimento dei requisiti degli organismi di controllo, dell'efficacia e dell'efficienza delle procedure di controllo, dell'imparzialità e del comportamento non discriminatorio per l'accesso degli operatori nel sistema e alla corretta applicazione delle disposizioni impartite al momento dell'autorizzazione secondo la procedura di controllo standard. Le autorità di controllo devono offrire adeguate garanzie di oggettività e imparzialità e disporre di personale qualificato e delle risorse necessarie per svolgere le loro funzioni. Le funzioni di vigilanza delle Regioni sono esercitate con le modalità e nei limiti fissati dalla legislazione statale” (oggi decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20). Per completezza il Sottogruppo rappresenta che l'attività di controllo e di vigilanza rientra a pieno titolo tra le prestazioni di garanzia che devono essere offerte ai consumatori e ai concorrenti dei produttori.

Con riferimento al LEP “Fornitura gratuita di derrate ed eccedenze alimentari, anche processate o lavorate, con la finalità, contemporanea, di ridurre gli sprechi alimentari e di fornire cibo ai bisognosi” all'interno dell'ambito “Sicurezza alimentare (food security), equità sociale e solidarietà. Diritto alla vita e alla sopravvivenza. Lotta agli sprechi alimentari” (LEP n. 19 nel file excel sopra richiamato) il documento del MASAF afferma che la sua estensione “potrebbe privare questo Ministero

di ambiti di competenza rilevanti”. Si tratta però in questo caso di un rilievo poco motivato e forse anche eccessivo nella misura in cui si tratta di un ambito che interseca, almeno in parte, l’assistenza sociale, materia di competenza regionale. Il Sottogruppo ritiene in ogni caso anche qui opportuna una più puntuale precisazione del LEP laddove nella parte “descrittiva” (colonna L) allude a un generico “coordinamento dei poteri pubblici agenti a livello locale e finanziamento dell’iniziativa” e fa riferimento, in termini altrettanto generici, alla “determinazione di standard minimi assicurati in tutto il territorio” anziché ai “livelli essenziali”.

Pertanto, la declinazione del LEP “prescrittivo” appare condivisibile, a parte i riferimenti ai principi da rispettare che potrebbero essere espunti, in quanto desumibili già dal testo costituzionale.

Il Sottogruppo ritiene inoltre che i riferimenti normativi di questo LEP vadano integrati almeno con un riferimento all’art. 1, comma 236, della l. 147/2013 e alla l. 155/2003 (c.d. “legge del buon samaritano”). Infine, con riferimento al LEP “Garantire la fruizione del servizio di ristorazione scolastica, considerato come un servizio pubblico essenziale per la promozione della salute e di sani stili di vita, per l’intero ciclo di studi dagli asili nido alla scuola primaria” all’interno dell’ambito “Salubrità, qualità e sicurezza alimentare nella ristorazione scolastica ed educazione alimentare” (LEP n. 21 nel file excel sopra richiamato), il documento del MASAF allude ad aspetti di “potenziale problematicità”, in quanto “attesa la natura trasversale del settore in parola, come rilevato dal Comitato, si ritiene che solo poche azioni di natura pubblica in tale materia siano riconducibili a forme di federalismo, tali da richiedere la stesura dei L.E.P.

Si tratta inoltre di un settore fortemente assoggettato al diritto sovranazionale, quindi alle norme dell’Ue”.

Sul punto, è sicuramente condivisibile il rilievo relativo alla trasversalità di questo ambito materiale; anzi, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione (sez. un. n. 20504/2019), il “tempo mensa” rientra a tutti gli effetti nel “tempo scuola”; pertanto, esso condivide le finalità educative proprie del progetto formativo della scuola e le finalità di socializzazione collegate alla consumazione del pasto.

È da aggiungere che, ai sensi dell’art. 3 della l. 4/1999 e dell’art. 7, comma 41, del d.l. 95/2012 (convertito, con modificazioni, dalla l. 135/2012) lo Stato è chiamato a stanziare un apposito contributo agli enti locali allo scopo di garantire la fruizione gratuita del servizio mensa anche

da parte degli insegnanti (si veda, in questo senso, l'art. 21 del CCNL relativo al personale del Comparto Scuola per il quadriennio normativo 2006-2009 tuttora applicabile).

È quindi all'interno della materia "istruzione" che dovranno essere individuati uno o più LEP e valutato quello proposto nelle "proposte degli esperti" e nel file excel allegato.

In materia di alimentazione sussistono semmai profili riferiti ai cibi erogati nell'ambito del servizio mensa.

Sul punto, rilevano i LEP n. 22 e 23 contenuti nel file excel sopra richiamato. Il Sottogruppo ritiene che il LEP "prescrittivo" n. 23, laddove si riferisce a "disposizioni, criteri tecnici, clausole contrattuali e criteri premianti, da applicarsi nelle procedure di appalto per l'aggiudicazione del servizio" è eccessivamente generico e debba essere integrato quantomeno con riferimento ai contenuti dell'art. 4 del d.l. 104/2013.

Tale articolo prevede, invero, al comma 5, che il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, al fine di favorire il consumo consapevole dei prodotti ortofrutticoli locali, stagionali e biologici nelle scuole, elabori appositi programmi di educazione alimentare, anche in collaborazione con associazioni e organizzazioni di acquisto solidale, anche nell'ambito di iniziative già avviate (la disposizione rinvia a un decreto interministeriale e impone l'invarianza della spesa). Il successivo comma 5-bis (introdotto in sede di conversione) dispone poi che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministero della salute, adotti specifiche linee guida, per disincentivare, nelle scuole di ogni ordine e grado, la somministrazione di alimenti e bevande sconsigliati, ossia contenenti un elevato apporto totale di lipidi per porzione, grassi trans, oli vegetali, zuccheri semplici aggiunti, alto contenuto di sodio, nitriti o nitrati utilizzati come additivi, aggiunta di zuccheri semplici e dolcificanti, elevato contenuto di teina, caffeina, taurina e similari, e per incentivare la somministrazione di alimenti per tutti coloro che sono affetti da celiachia. Inoltre, con specifico riferimento all'affidamento e alla gestione dei servizi di refezione scolastica, rileva in modo particolare il comma 5-quater, secondo il quale nei bandi delle relative gare d'appalto i soggetti appaltanti devono prevedere che sia garantita un'adeguata quota di prodotti agricoli, ittici e agroalimentari provenienti da sistemi di filiera corta e biologica e comunque a ridotto impatto ambientale e di qualità, nonché l'attribuzione di un punteggio per le offerte di servizi e forniture rispondenti al modello

nutrizionale denominato “dieta mediterranea”, consistente in un’alimentazione in cui prevalgano i prodotti ricchi di fibre, in particolare cereali integrali e semintegrali, frutta fresca e secca, verdure crude e cotte e legumi, nonché pesce, olio extravergine d’oliva, uova, latte e yogurt, con una limitazione nel consumo di carni rosse e zuccheri semplici. I suddetti bandi prevedono altresì un’adeguata quota di prodotti per soddisfare le richieste di alimenti per coloro che sono affetti da celiachia.

In termini più generali il Sottogruppo osserva che il già richiamato d.P.C.M. 12 gennaio 2017, allegato 1-E comprende tra i LEA prestazioni relative alla “sicurezza alimentare – tutela dei consumatori” nell’ambito della “prevenzione collettiva e sanità pubblica”.

Sul punto, si richiama quanto già esposto nella parte relativa alla “salute” con riferimento all’impossibilità di ridurre il contenuto dei LEA e di semplificarne la definizione. In questo senso, è da ritenere che il LEP n. 2 (“Redazione della disciplina generale e di dettaglio, monitoraggio, controllo e vigilanza sulla sicurezza dei prodotti alimentari attraverso ispezioni, rilievi strumentali, analisi laboratoristiche e altri controlli (applicazione procedura di analisi del rischio)”) debba essere ricondotto interamente al d.P.C.M. 12 gennaio 2017, allegato I, E4 (del resto correttamente riportato come LEP esistente nel file excel sopra richiamato); lo stesso è a dirsi per i LEP n. 5 (“Attività di controllo sulla salubrità dei prodotti agro-alimentari”), n. 12 (“Coordinamento con i laboratori per il controllo degli alimenti: designazione dei laboratori nazionali di riferimento per il controllo ufficiale degli alimenti e dei materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti e dei centri di referenza negli stessi ambiti”), n. 13 (“Registrazione/riconoscimento di stabilimenti del settore alimentare ai sensi della normativa vigente; Sorveglianza sulle attività di macellazione e lavorazione della selvaggina; Sorveglianza sugli stabilimenti registrati, compresa la produzione primaria e sugli stabilimenti riconosciuti; Sorveglianza sulla presenza di residui di sostanze non autorizzate, farmaci, contaminanti e OGM negli alimenti, in conformità con il piano nazionale integrato dei controlli; Controllo sul ciclo di vita dei prodotti fitosanitari e coadiuvanti dei fitosanitari, compreso il controllo dei residui; Controllo sul ciclo di vita dei prodotti fitosanitari e coadiuvanti dei fitosanitari, compreso il controllo dei residui; Sorveglianza e controllo sulle attività connesse agli alimenti Regolamento CE 882/04; Sorveglianza su laboratori che eseguono analisi per le imprese alimentari nell’ambito delle

procedure di autocontrollo; Sorveglianza sanitaria delle zone di produzione e o allevamento di molluschi bivalvi; Sorveglianza su sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano; Gestione stati di allerta alimenti destinati al consumo umano e alimenti per animali e gestione emergenze; Controllo su materiali e oggetti destinati al contatto con alimenti; Ispettorato micologico L. 352 del 23 Ago 1993; Sorveglianza acque potabili; Infezioni, intossicazioni e tossinfezioni alimentari"), n. 14 ("Cooperazione dei sistemi sanitari con altre istituzioni, con organizzazioni ed enti della collettività, per l'attuazione di programmi intersettoriali con il coinvolgimento dei cittadini, secondo i principi del Programma nazionale "Guadagnare salute" (DPCM 4.5.2007); Sorveglianza dei fattori di rischio di malattie croniche e degli stili di vita nella popolazione; Prevenzione delle malattie croniche epidemiologicamente più rilevanti, promozione di comportamenti favorevoli alla salute, secondo priorità ed indicazioni concordate a livello nazionale; Prevenzione e contrasto del tabagismo, del consumo a rischio di alcol; Promozione di una sana alimentazione per favorire stili di vita salutari; Promozione, protezione e sostegno dell'allattamento al seno e di una corretta alimentazione complementare".

Per questi LEP per i quali esistono già LEA occorre operare direttamente un rinvio mobile a questi ultimi.

Similmente, i LEP indicati nella colonna C del file excel sopra richiamato con la formulazione "implicito/consequente" (in particolare i n. 1 "Redazione della disciplina generale e di dettaglio, monitoraggio, controllo e vigilanza sulla sicurezza dei prodotti alimentari attraverso ispezioni, rilievi strumentali, analisi laboratoristiche e altri controlli (applicazione procedura di analisi del rischio)", 4 "Attività di normazione specifica e di dettaglio", 9 "Istituzione dei punti nazionali (e regionali, articolati sul territorio) di contatto per il sistema di allerta per alimenti, mangimi e materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti", 10 "Attività di monitoraggio, ispezioni, controllo, verifiche, audit, standardizzazione e rilascio di autorizzazioni per garantire l'igiene e la sicurezza degli alimenti destinati a particolari soggetti con caratteristiche speciali (neonati, affetti da patologie, ecc.).") sono da ritenere condivisibili solo sul presupposto che essi non vadano a sostituire i LEA desumibili nell'allegato 1-E, per le ragioni già indicate e perché questi ultimi appaiono più specifici nell'individuazione delle relative prestazioni.

Con riferimento al LEP n. 15 (“Attività di controllo, a fini di tutela della salute, relativa a particolari sostanze aggiunte agli alimenti”) si può valutare un accorpamento al LEP n. 6 (“Attività di monitoraggio, ispezioni, controllo, verifiche, audit, standardizzazione e rilascio di autorizzazioni per garantire l'igiene e la sicurezza degli alimenti”), avendo entrambi a riferimento innanzitutto il d.lgs. n. 27 del 2021. Anche in questo caso, è da ribadire il rinvio mobile ai LEA di cui all'allegato 1-E del d.P.C.M. 12 gennaio 2017.

Il LEP n. 16 (“Attività di controllo e di organizzazione e vigilanza sul sistema dei controlli nelle sedi centrali e periferiche, finalizzato a garantire la corretta informazione dei consumatori e la corrispondenza tra etichetta ed alimenti venduti”) non appare con certezza riconducibile a diritti civili e sociali. Si condividono perciò i dubbi espressi nel file excel.

Infine, nel file excel sono state apportate alcune correzioni soprattutto nell'indicazione dei LEP “prescrittivi”, allo scopo di renderne più chiaro il contenuto.

Il Sottogruppo osserva, infine, che, laddove nel riquadro n) del file excel delle suddette proposte si afferma che non sarebbe in questa fase utile individuare misure concrete e di dettaglio, sarebbe invece opportuno farlo.

#### *IV Ordinamento sportivo*

La materia dell'ordinamento sportivo presenta profili di particolare interesse anche in ragione della recentissima entrata in vigore della novella all'art. 33, u.c., Cost. Come noto, in forza della l.c. 26 settembre 2023, n. 1, esso stabilisce che “La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme”.

Con riferimento alla materia, il Sottogruppo aveva approvato all'unanimità e consegnato alla Presidenza del CLEP le seguenti osservazioni provvisorie prima della pausa estiva, con riserva d'integrarle e modificarle alla luce degli ulteriori dati normativi e giurisprudenziali eventualmente forniti dai Ministeri competenti, ai quali già ai primi di luglio aveva chiesto che il documento fosse inviato.

In tali osservazioni, poi trasfuse nel documento generale “Relazioni dei Sottogruppi” del 2 agosto 2023, il Sottogruppo rilevava che era preliminarmente necessario che si assumesse in sede plenaria una condivisa posizione sull'accezione di attività sportiva (in essa, peraltro, anche alla

luce della suddetta riforma dell'art. 33 Cost., sembra rientrare a pieno titolo anche l'attività dilettantistica, pur se svolta individualmente). Chiedeva, inoltre, di meglio definire, sempre in sede plenaria, l'ambito dell'indagine confidata al Sottogruppo 5, dal momento che tra le materie di sua competenza figura l'“ordinamento sportivo”, che è cosa diversa dall'“attività sportiva”.

Il Sottogruppo sottolineava che, in ogni caso, in riferimento all'ordinamento sportivo, la giurisprudenza costituzionale consentiva d'individuare due punti fermi.

Il primo è costituito dalla forte affermazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, caratterizzato – come si legge nella sent. Corte cost., n. 160 del 2019 – da una natura “per taluni profili originaria e autonoma”, dato che “di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria”.

La stessa pronuncia, richiamandosi alla precedente sent. Corte cost., n. 49 del 2011, chiariva che “nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l'ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice”.

Il secondo punto evidenziato dal Sottogruppo atteneva ad alcuni profili relativi alla delimitazione del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, in ordine al quale la sent. Corte cost., n. 254 del 2013, richiamandosi anche a pronunce precedenti la riforma del Titolo V, ha affermato che nella materia “ordinamento sportivo” rientra anche la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive e degli strumenti destinati allo “sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione”. Lo Stato è, dunque, competente, in particolare, a programmare e decidere gli interventi sugli

impianti e sulle attrezzature necessari per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, mentre le Regioni sono titolari della corrispondente competenza sull'organizzazione delle attività sportive non agonistiche (sent. n. 517 del 1987).

In questo senso, per il Sottogruppo occorre e occorre tuttora interrogarsi sulla possibilità d'individuare LEP in ordine a quanto disposto dal recente decreto legislativo in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi (d. lgs. n. 38 del 2021). Ciò anche in coerenza con quanto rilevato per la sicurezza alimentare e con la posizione di altri Sottogruppi in riferimento a situazioni simili. Analoghe considerazioni valgono con riferimento alle norme di sicurezza relative all'esercizio di determinate discipline sportive (si pensi ad alcuni dei contenuti del d.lgs. n. 40 del 2021, con riferimento alle discipline sportive invernali).

Prima della riforma costituzionale, il Sottogruppo evidenziava che l'affermazione di un diritto alla pratica sportiva, oltre che in un richiamo a una risalente pronuncia della Corte costituzionale ("È noto che lo sport è un'attività umana cui si riconosce un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato": sent. n. 57 del 1976), trova fondamento già in documenti internazionali, quali la Carta Olimpica (nei Fundamental Principles of Olympism, al numero 4, essa stabilisce che "The practice of sport is a human right" e che "every individual must have the possibility of practicing sport, without discrimination of any kind and in the Olympic spirit, which requires mutual understanding with a spirit of friendship, solidarity and fair play") e la Carta internazionale per l'educazione fisica e lo sport, adottata dall'UNESCO nel 1978, in cui si afferma che "la pratica dell'educazione fisica e dello sport è un diritto fondamentale per tutti".

Anche in attuazione di queste previsioni l'art. 8, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2002 (convertito, con modificazioni, in l. n. 178 del 2002) e, da ultimo, l'art. 1, commi 629 ss., della l. n. 145 del 2018 hanno disciplinato "Sport e Salute S.p.A." quale struttura operativa del Governo per la promozione dello sport di base e dei corretti stili di vita, per incrementare la pratica sportiva anche quale fattore di integrazione, valorizzando il ruolo dei territori, della scuola, del volontariato e delle federazioni, associazioni e società sportive dilettantistiche.

Con specifico riferimento alla pratica dello sport da parte dei minori il Sottogruppo ha ricordato l'importanza dell'art. 31 della Convenzione sui Diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, a New York, il 20 novembre 1989, e resa esecutiva in Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176.

Sul piano legislativo ha poi richiamato l'art. 1, comma 369, lett. e), della l. n. 205 del 2017, che, "al fine di sostenere il potenziamento del movimento sportivo italiano», ha istituito un apposito fondo destinato, tra l'altro a "garantire il diritto all'esercizio della pratica sportiva quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore, anche attraverso la realizzazione di campagne di sensibilizzazione".

Più specificamente, a tutela dei minori, gli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 163 del 2022 hanno introdotto importanti modifiche in tema di tesseramento degli atleti, in particolare elevando da 12 a 14 anni l'età a partire dalla quale è necessario acquisire il consenso personale del soggetto al tesseramento.

Per il Sottogruppo, si tratta di garanzie inderogabili dalle Regioni, che potrebbero essere riconducibili a LEP.

Per il Sottogruppo, alcune ulteriori indicazioni per l'individuazione di LEP possono trarsi dalla legislazione vigente in materia di educazione fisica e sport nelle scuole e in materia di tutela e promozione dei diritti dei disabili.

Sul primo versante sono da ricordare alcune previsioni della l. n. 107 del 2015, che allude al "potenziamento delle discipline motorie" e allo "sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano, con particolare riferimento all'alimentazione, all'educazione fisica e allo sport, e attenzione alla tutela del diritto allo studio degli studenti praticanti attività sportiva agonistica" quali obiettivi formativi prioritari delle istituzioni scolastiche (art. 1, comma 7, lett. g), e della l. n. 234 del 2021, il cui art. 1, comma 329, ha previsto l'introduzione dell'educazione motoria anche nelle scuole primarie (classi quarte e quinte), da parte di docenti forniti di idoneo titolo di studio.

Sul secondo versante, la l. n. 104 del 1992 contiene alcune disposizioni rilevanti: così l'art. 8, comma 1, lett. e), ai sensi del quale l'inserimento e l'integrazione sociale della persona con disabilità si realizzano anche mediante "adeguamento delle attrezzature e del personale dei servizi educativi, sportivi, di tempo libero e sociali"; l'art. 13, comma 1, lett. a), in materia di integrazione scolastica e universitaria, che si realizza

anche attraverso “la programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati”; l’art. 23, ai sensi del quale “l’attività e la pratica delle discipline sportive sono favorite senza limitazione alcuna”, demandando a un decreto del Ministro della sanità (oggi della salute) la definizione di protocolli per la concessione dell’idoneità alla pratica sportiva agonistica alle persone con disabilità (comma 1) e prevedendo che le Regioni, gli enti locali e il CONI realizzino “in conformità alle disposizioni vigenti in materia di eliminazione delle barriere architettoniche, ciascuno per gli impianti di propria competenza, l’accessibilità e la fruibilità delle strutture sportive e dei connessi servizi da parte delle persone” con disabilità (comma 2).

Nello stesso senso, il d. lgs. n. 43 del 2017, in materia di riorganizzazione del Comitato italiano paralimpico, allude alla “promozione della massima diffusione della pratica sportiva in condizioni di uguaglianza e pari opportunità al fine di rendere effettivo il diritto allo sport di tutti i soggetti, in ogni fascia di età e di popolazione, a qualunque livello e per qualsiasi tipologia di disabilità” (art. 2, comma 4, lett. b)); all’“impulso a progetti di promozione e avviamento alla pratica sportiva delle persone con disabilità sull’intero territorio nazionale nel comparto socio-sanitario e della scuola, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome”.

Anche in attuazione delle previsioni sopra riportate, l’art. 1, comma 369, della l. n. 205 del 2017 ha istituito il già citato “Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano”, le cui risorse sono destinate a finanziare anche progetti finalizzati a “incentivare l’avviamento all’esercizio della pratica sportiva delle persone disabili mediante l’uso di ausili per lo sport”.

Sulla base dell’impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 5, per la materia dell’ordinamento sportivo gli “esperti” nominati dalla Presidenza del CLEP hanno individuato i seguenti ambiti:

1. promozione e sostegno all’attività motoria e sportiva;
2. impiantistica sportiva.

All’interno di ciascun ambito gli “esperti” hanno declinato ulteriori specifici sotto ambiti, ritagliando, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, e cercando di identificarne il livello essenziale.

Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, sono stati presi in considerazione:

- l'articolazione del sistema di promozione e sostegno all'innovazione all'attività motoria; l'articolazione del sistema nazionale di istruzione e formazione, dispiegato su tutto il territorio nazionale; le misure relative alla costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi, compresi quelli dei plessi scolastici;
- la platea dei destinatari della prestazione, identificata con tutta la popolazione nazionale;
- l'opportunità di procedere alla quantificazione dei fabbisogni relativi ai LEP individuati sulla base di dati quali: il numero e le attività delle associazioni, delle società e degli enti che perseguono finalità di promozione sportiva, il numero dei soggetti coinvolti, il numero di eventi sportivi nazionali e internazionali.

La declinazione puntuale degli obiettivi contenuti nei LEP, ai fini della quantificazione dei fabbisogni finanziari, è stata fatta dagli "esperti", tenendo conto delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente. Ciò, peraltro, non corrisponde alla premessa metodologica dalla quale il Sottogruppo ha preso le mosse, enunciata nelle precedenti "Considerazioni generali".

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito, gli "esperti" hanno declinato specifici ulteriori sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Di conseguenza sono stati individuati i seguenti 5 LEP:

- sostegno al movimento sportivo italiano: il LEP consiste nell'obbligo dei pubblici poteri di garantire la massima diffusione, efficacia e omogeneità degli interventi in materia di promozione e sostegno all'attività motoria, a tutela del diritto all'esercizio della pratica sportiva, al fine di assicurare: il progressivo incremento, su tutto il territorio nazionale, nell'ambito delle competenze in materia di ordinamento sportivo, del numero e delle attività delle associazioni, delle società e degli enti che perseguono finalità di promozione sportiva, del numero dei soggetti coinvolti, promuovendo l'inclusione sociale e lo sviluppo della persona, sulla base di criteri e modalità, declinati a livello statale, di accesso e di utilizzo e di gestione

delle risorse dei fondi nazionali a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano;

- potenziamento delle discipline motorie e sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano: il LEP consiste nell'obbligo dei pubblici poteri di assicurare: processi di formazione continua, obbligatoria, del personale scolastico, legata al perseguimento del benessere psicofisico, ispirato a stili di vita sani, ad una corretta alimentazione e alla pratica sportiva, di tutta la popolazione scolastica, in un numero di ore da stabilire nell'ambito delle competenze individuate nel sistema nazionale di istruzione; misure, iniziative e incentivi a tutela del diritto allo studio degli studenti praticanti attività sportiva agonistica, anche prevedendo specifiche borse di studio e forme di flessibilità curricolare e programmi di recupero/potenziamento degli apprendimenti; la promozione di campagne di sensibilizzazione della popolazione per le medesime finalità di promozione del benessere psicofisico della popolazione, declinate sulla base delle esigenze emergenti a livello territoriale;

- diritto allo studio con specifico riguardo all'educazione motoria nella scuola primaria: il LEP consiste nell'obbligo dello Stato, nell'ambito delle rispettive competenze e fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, di assicurare la graduale e uniforme presenza, sulla base di un obiettivo di integrale copertura, di personale docente specializzato, per le classi quarte e quinta della scuola primaria, per l'insegnamento dell'educazione motoria, in ragione di non più di due ore settimanali di insegnamento aggiuntive, ferma la disciplina di settore di organizzazione dei quadri orari, delle ore di insegnamento e di quelle funzionali all'insegnamento del personale docente, per il ciclo e il grado considerato.

- diritto allo studio e alla formazione anche riguardo a obiettivi di integrazione sociale: il LEP consiste nell'obbligo dello Stato di garantire la promozione, l'incremento e lo svolgimento di iniziative e attività sportive finalizzate ad assicurare l'integrazione sociale delle persone con disabilità anche mediante adeguamento delle attrezzature sportive e la formazione del personale dei servizi educativi e sociali. È altresì assicurata la programmazione coordinata delle attività sportive dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati. In tal senso, a livello nazionale sono declinati specifici criteri programmatici per garantire l'adeguamento delle strutture, l'incremento dell'attività sportiva, in

funzione di inclusione sociale. Con riferimento a tale previsione il Sottogruppo segnala l'opportunità di un intervento legislativo per supportare le persone con disabilità nell'accesso all'attività sportiva;

- garanzia della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti sportivi, inclusi quelli scolastici: il LEP consiste nell'obbligo per i pubblici poteri di assicurare, sulla base dei criteri e requisiti fissati dallo Stato in materia di costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi, compresi quelli scolastici, la disponibilità di palestre, di impianti sportivi, di attrezzature sportive adeguati a favorire il benessere psicofisico della popolazione, degli studenti del sistema nazionale di istruzione e formazione, anche mediante la stipula di patti di comunità a coordinamento delle attività dei servizi di istruzione, sociosanitari, culturali, sportivi, ricreativi, presenti sul territorio. Il Ministero dello sport e i giovani, in relazione alla bozza predisposta dagli "esperti", ha ritenuto opportuna un'espressa estensione della previsione anche alle Università.

Gli "esperti" hanno, in particolare, tenuto a sottolineare che l'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale, nazionale concernente l'ordinamento sportivo, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse dalle indicazioni contenute nelle Relazioni dei Sottogruppi. In particolare, hanno condiviso i due punti fermi desumibili dalla giurisprudenza costituzionali indicati nella Relazione del Sottogruppo 5 sull'ordinamento sportivo.

Con specifico riferimento al secondo punto fermo, rappresentato dalla delimitazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, il Ministero per lo sport e i giovani ha evidenziato che nella competenza delle Regioni sull'organizzazione delle attività sportive non agonistiche è inclusa la pratica sportiva svolta dai singoli usando l'impiantistica realizzata a carico della fiscalità generale e resa liberamente fruibile nei comuni, senza vincoli, neppure orari, di accesso secondo lo schema che la giurisprudenza amministrativa tende a ricondurre all'erogazione di servizi pubblici locali a domanda individuale

Per gli "esperti" appare opportuno che, seguendo l'impostazione del Sottogruppo, e stante l'autonomia dell'ordinamento sportivo, i LEP in materia siano individuati avendo riguardo primariamente a prestazioni e servizi erogati per la tutela del diritto allo studio, alla salute, dell'accesso all'istruzione, nonché per la tutela della garanzia dei diritti inviolabili dell'individuo nelle formazioni sociali, per come garantite, tra l'altro, dagli

articoli 32, 33, 34, 3, e 38 della Costituzione, ivi compreso il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive (art. 18 Cost.).

Secondo quanto evidenziato dal competente Ministero in ordine alla bozza di LEP predisposta dagli “esperti”, del resto, come confermato dalla sentenza n. 160 del 2019 della Corte costituzionale, “anche il sistema dell’organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell’individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18)”.

Stante questa lettura della nozione di “ordinamento sportivo”, è utile rimarcare che l’individuazione degli ultimi tre LEP, per gli “esperti”, dovrebbe comunque essere effettuata tenendo presente l’individuazione dei LEP nei campi dell’istruzione e del governo del territorio al fine di definire i confini propri degli uni e degli altri. In questo senso, il Ministero dello Sport ha segnalato che non mancano anche punti di contatto con le materie delle professioni e della protezione civile, in ragione della interconnessione, specie nei territori di montagna, fra percorsi educativi-formativi e preparazione e avviamento a taluni sbocchi professionali nonché all’impiego in situazioni di emergenza. E financo con la materia dei porti civili, atteso che diversi insediamenti portuali sono gestiti in concessione da ASD iscritte nel relativo registro, ponendosi dunque, anch’esse, come infrastrutture sportive al servizio di attività non prive di organizzazione nella tradizionale forma federativa.

Con riferimento alle suddette indicazioni degli “esperti”, il Sottogruppo, considerato il limitato tempo disponibile e i problemi di natura metodologica determinatisi nei lavori del Comitato e menzionati nelle precedenti “Considerazioni generali”, non è al momento in grado di esprimere un’adeguata valutazione.

## **Relazione del sottogruppo n. 6: Protezione civile. Governo del territorio<sup>17</sup>**

---

<sup>17</sup> Documento redatto dal sottogruppo n. 6, costituito da Luigi Carbone (Coordinatore), Stelio Mangiameli, Fabio Pammolli, Pier Luigi Portaluri, Alberto Zito. Hanno collaborato ai lavori del sottogruppo i seguenti funzionari della Segreteria tecnica LEP: Paolo Cannarella; Andrea Betto.

## Parte I. Illustrazione dei criteri utilizzati nell'individuazione dei LEP

### *1. Il perimetro della materia “governo del territorio” e le funzioni ivi comprese.*

La legge non opera una chiara perimetrazione della materia. Tuttavia, in coerenza con le indicazioni della Consulta, si può definire “governo del territorio” l'insieme delle politiche settoriali che disciplinano l'uso del territorio: in particolare, le branche dell'urbanistica e dell'edilizia, che ne costituiscono il nucleo.

Vi sono poi alcuni settori connessi, tra cui: i lavori pubblici e le espropriazioni per pubblica utilità (solo per gli aspetti urbanistico-edilizi); i programmi infrastrutturali e di servizio alla popolazione e alle attività produttive (comprese le reti di impianti); il risanamento e la conservazione del suolo; l'edilizia sanitaria (per la parte non incidente sulla tutela della salute); l'edilizia residenziale pubblica (solo quanto alla programmazione degli insediamenti).

### *2. La nozione di prestazione ex art. 117, comma 2, lett. m), e la definizione dei LEP.*

Dal punto di vista strettamente dogmatico la “prestazione” si riferisce alla cessione di beni e servizi pubblici (divisibili) da parte della p.A. (o, per essa, di soggetti privati legittimati) ai soggetti privati: i quali, anche se contribuiscono al loro costo, non lo remunerano interamente e, pertanto, determinano un onere a carico della finanza pubblica: così intesa la nozione di prestazione, sarebbero “materie LEP” solo quelle che generano una spesa pubblica.

Ferma l'utilità della nozione dogmatica di “prestazione”, per la determinazione dei LEP nella materia “governo del territorio” non si può prescindere però dall'esame delle scelte adottate “in concreto” dal legislatore statale: in particolare, quelle in cui egli ha provveduto a enucleare direttamente i livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale (cfr. il d.lgs. 2013/33 o la l. n. 241/90, e in particolare l'art. 29, commi 2 e seguenti, assai rilevanti per la materia de qua). Il chiaro dettato legislativo, che fa esplicito riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., impone – pur con questa precisazione – di considerare nelle prestazioni LEP anche di quelle che consistono in una “performance

amministrativa”, ricavabili dal combinato disposto della l. n. 241 del 1990 e dal testo unico dell’edilizia, nonché dalla l. n. 1150/42 e dal d.m. n. 1444/68: normazioni che – negli ovvi limiti sintetici di questa relazione – saranno esaminate infra.

### *3. I LEP nel governo del territorio*

Nel “governo del territorio”, le prestazioni assicurate ai cittadini appaiono, da un lato, chiaramente identificabili in termini di attività (e di “risultato”) dell’amministrazione pubblica, dall’altro, non immediatamente quantificabili o comunque misurabili in termini strettamente economici. In altri termini, a queste performance dell’amministrazione non corrispondono stanziamenti ad hoc nei bilanci dello Stato, o delle pp.AA. chiamate a erogarle. Si tratta di performance, infatti, assicurate mediante lo svolgimento ordinario delle funzioni degli apparati pubblici competenti sulla materia, privi di finanziamenti per così dire “mirati”.

Una volta disancorate queste prestazioni dalla loro misurabilità in termini strettamente finanziari, sulla base della legislazione prima citata è stata ritenuta comunque necessaria una identificazione di LEP all’interno della materia, ricercando modelli specifici di quantificazione.

Pertanto, sono state individuate le performance del polo pubblico alle quali è comunque ricollegabile un dato numerico, espresso secondo diverse unità di misura (di tempo o di spazio); talvolta, sono state invece individuate prestazioni “negative” (ad es., i casi di edilizia libera, non comprimibili in sede locale), in cui la p.a. deve astenersi da qualunque intervento nella sfera privata: siamo di fronte, in tal caso, a LEP non quantificabili in termini di prestazione positiva della p.a., cui corrispondono, però, “spazi vitali minimi” per l’attività sociale ed economica dei privati.

Alla stregua di questi modelli, sono state identificate tre categorie di rapporti fra cittadini e Amministrazioni pubbliche, che configurano altrettanti gruppi di LEP.

In particolare, si tratta dei rapporti in cui i soggetti privati:

- a) vantano un interesse rispetto all’attività procedimentale della p.A. nelle materie dell’urbanistica e dell’edilizia;
- b) sono qualificati, in forza di una situazione giuridica specifica (per es., il proprietario del suolo), rispetto alla p.A. con riferimento agli interventi edilizi;

c) sono interessati, come fruitori, al rispetto di determinati standard nella regolazione delle trasformazioni urbanistiche.

Ne discendono:

- prestazioni urbanistiche che consistono in performance amministrative, i cui LEP sono ricavabili da una normazione statale che si distende lungo molti decenni (a partire dalla l. n. 1150/42); fra queste, alcune prestazioni sono individuabili quantitativamente: come detto più sopra, sono gli standard urbanistici di cui al d.m. n. 1444/68, articolati – come noto – sulla base di indici superficiali;
- prestazioni edilizie che consistono in una performance amministrativa procedimentale, i cui LEP sono desumibili dal testo unico dell’edilizia (d.P.R. n. 380/01);
- prestazioni edilizie che consistono in una pretesa del soggetto qualificato da un interesse protetto nei confronti della p.A (edilizia libera, CILA, SCIA, silenzio assenso), relativamente agli interventi previsti dal testo unico dell’edilizia: queste prestazioni possono avere anche contenuto negativo, cioè – come detto – astensivo.

Si è quindi proceduto mediante:

- perimetrazione della materia “governo del territorio”;
- definizione – per la materia in oggetto – della nozione di “prestazione” in base alla quale individuare i LEP;
- identificazione dei LEP relativi a performance amministrative;
- identificazione dei LEP relativi a prestazioni individuabili in via quantitativa;
- identificazione dei LEP relativi a prestazioni non quantificabili, perché “negative” (cioè di astensione da interventi nella sfera privata);
- menzione della materia “protezione civile”.

## Parte II. Descrizione dei LEP individuati

### *1. I livelli essenziali delle prestazioni relativi al “governo del territorio” nella l. n. 241/90*

Essendo normazione di diritto procedimentale generale, nella l. n. 241/90 sono stati individuati LEP con riferimento a due loro categorie (non necessitano certo di particolari spiegazioni, attesa la loro oggettiva evidenza, le ricadute dirette e immediate sui settori dell’urbanistica e all’edilizia):

1) le performance amministrative relative alle sequenze procedimentali;

2) le pretese che soggetti qualificati da un interesse possono vantare nei confronti della p.A., come conseguenza del principio di semplificazione, il quale si estende anche ai rapporti tra le Amministrazioni pubbliche co-interessate (qui, con riferimento alla materia de qua, edilizia libera, CILA, SCIA, silenzio-assenso).

Riassuntivamente, il comma 2-bis dell'art. 29, l. n. 241/90 indica come LEP generali:

- a) la garanzia della partecipazione dell'interessato al procedimento;
- b) l'individuazione di un responsabile;
- c) la conclusione del procedimento entro il termine prefissato;
- d) la misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti;
- e) l'accesso alla documentazione amministrativa;
- f) la fissazione di una durata massima dei procedimenti.

Il comma 2-ter, poi, configura LEP in relazione ai questi profili ulteriori:

- a) la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni;
- b) la segnalazione certificata di inizio attività;
- c) il silenzio assenso;
- d) la conferenza di servizi.

Le due categorie di LEP sono entrambe applicabili al “governo del territorio”.

La prima categoria (comma 2-bis) si riferisce all'attività procedimentale della p.A. e ha come destinatari tutti coloro che hanno un interesse qualificato (diritto soggettivo o interesse legittimo) o semplice (interessi diffusi e azione popolare).

La seconda categoria di LEP (comma 2-ter) è più articolata: i primi tre LEP (presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni; segnalazione certificata di inizio attività; silenzio assenso) attengono al rapporto tra il cittadino qualificato e la p.A.; il quarto LEP, la conferenza di servizi, attiene ai rapporti tra le pubbliche Amministrazioni: i privati interessati possono sollecitare la conferenza di servizi e hanno interesse che questa giunga a termine, ma non possono parteciparvi.

## *2. I livelli essenziali delle prestazioni relativi al “governo del territorio” nel d.P.R. n. 380/2001*

LEP rilevanti per il “governo del territorio” si trovano anche in normazioni settoriali, che riempiono di contenuti le indicazioni generali della legge n. 241 venendo a configurare, nel combinato disposto delle due

normative, un vero e proprio “statuto” di diritti civili e sociali della materia, ampiamente riconosciuto dalla Consulta.

Il d.P.R. n. 380/01 disciplina i titoli abilitativi nel segno di una continua semplificazione delle attività edilizie.

Peraltro, anche le norme sull’edilizia libera sono un LEP, perché frutto di una semplificazione dovuta all’abolizione della “comunicazione di inizio lavori” (CIL) e alla confluenza degli interventi che la richiedevano nell’ambito, appunto, dell’edilizia libera ex art. 3, d.lgs. n. 222/16.

Ancora, il d.P.R. n. 380/01 prevede e disciplina la “comunicazione di inizio lavori asseverata” (CILA), la quale si applica agli interventi non riconducibili all’attività edilizia libera (art. 6), oppure che non necessitano del permesso di costruire (art. 10), o che non sono subordinati a “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA), ex art. 22: anche la normazione sulla SCIA identifica – come quelle sui precedenti titoli – un LEP, poiché consente tutti gli interventi edilizi tranne quelli soggetti a permesso di costruire.

Per maggiore chiarezza, si può richiamare il quadro complessivo degli interventi edilizi previsti dall’art. 3, d.P.R. n. 380/01, e considerarli in relazione ai LEP. Infatti, i LEP considerati interagiscono direttamente con gli interventi previsti da questo articolo:

- a) “interventi di manutenzione ordinaria”, i quali rientrano nell’attività edilizia libera; alla manutenzione ordinaria vanno aggiunti gli interventi specificati nell’art. 6, previsti dal d.lgs. n. 222/16;
- b) “interventi di manutenzione straordinaria”, i quali richiedono, in via di principio, la presentazione di una SCIA da parte dell’interessato, anche se il d.lgs. n. 222/16 ha distinto tra “manutenzione straordinaria pesante”, attuabile solo con la SCIA, e “manutenzione straordinaria leggera”, per la quale è sufficiente una CILA;
- c) “interventi di restauro e di risanamento conservativo”, distinti in “restauro e risanamento conservativo pesante” (che richiedono, in via di principio, la presentazione di una SCIA da parte dell’interessato), e “restauro e risanamento conservativo leggero” (attuabile con la presentazione di una CILA);
- d) “interventi di ristrutturazione edilizia”, ovvero gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente: vi sono ricomprese le opere di demolizione e ricostruzione. Gli

interventi di ristrutturazione edilizia sono stati distinti in “semplici” o “leggeri”, per i quali è sufficiente la SCIA; e “pesanti”, con riferimento ai quali è necessario il permesso di costruire, la cui disciplina è contornata dal complesso dei LEP procedurali, cui si aggiungono i LEP della conferenza dei servizi (ove occorra) e del silenzio-assenso. Pur tuttavia, è possibile in questi casi procedere in modo alternativo con una SCIA.

e) “interventi di nuova costruzione”, ovvero gli interventi di trasformazione non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Si tratta di interventi di particolare rilievo che la legislazione ha distinto a seconda che intervengano o meno in presenza di strumenti attuativi, oltre che di pianificazione generale. Per questi ultimi, infatti, è sufficiente una SCIA in modo alternativo al permesso di costruire: sempre necessario, invece, in assenza di strumenti attuativi.

f) “interventi di ristrutturazione urbanistica”, rivolti a sostituire l’esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale. Essi richiedono sempre il permesso di costruire, salvo le opere rivolte all’eliminazione delle barriere architettoniche, le quali rientrano invece nell’attività edilizia libera.

Con riferimento ai procedimenti edilizi e in particolare alla SCIA, nella sentenza n. 203/12 la Corte costituzionale ha affermato che «il principio di semplificazione va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell’azione amministrativa», e che questa finalità di «semplificazione dei procedimenti di abilitazione all’esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione» rappresenta esattamente il carattere del livello essenziale della prestazione che «si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost.».

### *3. I livelli essenziali delle prestazioni relativi al “governo del territorio” nella pianificazione urbanistica*

Nell’ambito della pianificazione urbanistica sono stati in primo luogo individuati come LEP i livelli di pianificazione oggi previsti dalla normazione di settore e dunque: redazione dei piani paesaggistici; redazione dei piani territoriali di coordinamento; redazione dei piani regolatori comunali; redazione dei piani di recupero urbano; redazione dei

piani particolareggiati; redazione dei piani di lottizzazione; redazione dei piani esecutivi convenzionati; redazione dei piani di fabbricazione.

Trattandosi di piani la cui approvazione avviene al termine di un procedimento amministrativo, e in considerazione del fatto che la l. n. 241/90, all'art. 29, commi 2-bis e 3-bis, individua espressamente un insieme di LEP, dal combinato disposto con la normazione settoriale di cui sopra si è potuto ricavare i LEP in materia di pianificazione urbanistica: ciò, con l'eccezione della partecipazione, atteso che l'art. 13, l. n. 241/90, stabilisce che le norme sulla partecipazione non si applicano ai regolamenti, agli atti amministrativo generali e agli atti di programmazione e pianificazione (per i quali restano ferme le norme di settore che disciplinano tali procedimenti).

Ne è scaturito il quadro che segue. In tutti i procedimenti urbanistici sono da ritenere LEP quelli previsti dall'art. 29, commi 2-*bis* e 3-*bis*, l. n. 241/90 e dunque: individuazione di un responsabile del procedimento; conclusione del procedimento entro il termine prefissato; misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti; accesso alla documentazione amministrativa.

Per quanto riguarda la partecipazione è stato considerato LEP, ai sensi dell'art. 9, l. n. 1150/42, l'istituto delle osservazioni collaborative al progetto di piano. Si è ritenuto altresì, con un'interpretazione adeguatrice, che questo LEP valga anche per i livelli di pianificazione sovraordinata al piano regolatore comunale.

#### *4. I livelli essenziali delle prestazioni relativi al “governo del territorio” negli standard urbanistici di cui al d.m. n. 1444/68.*

Gli standard urbanistici ex d.m. n. 1444/68 rappresentano in modo icastico la nozione dogmatica di prestazione, e per la loro struttura possono essere agevolmente espressi mediante parametri quantitativi (si pensi al rapporto numerico ex art. 3, comma 1, vero e proprio simbolo dell'urbanistica moderna: «Per gli insediamenti residenziali, i rapporti massimi di cui all'art. 17 – penultimo comma – della legge n. 765, sono fissati in misura tale da assicurare per ogni abitante – insediato o da insediare – la dotazione minima, inderogabile, di mq. 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi varie»).

Gli standard urbanistici, a ben vedere, sono i primi livelli essenziali delle prestazioni che il nostro ordinamento ha conosciuto e ai quali le alte Corti hanno attribuito natura legislativa per “proteggerli” da deroghe regionali.

La loro centralità e la loro piena riconducibilità funzionale ai LEP, peraltro, è stata recentemente ribadita sia dal Gruppo di lavoro per l’aggiornamento degli standard, sia dalla Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia.

Qui vi è un rilevante aspetto problematico, relativo al rapporto di questo modello con la legislazione regionale: un modello forse non molto lineare dal punto di vista strettamente dogmatico, ma efficace nel garantire un’armatura uniforme di Existenzminimum nei processi di pianificazione. Lo schema del d.m. sugli standard ha infatti conosciuto nel 2013 – quando nel d.P.R. n. 380/01 è stato introdotto l’art. 2-bis – una disposizione sicuramente deviante: si è ritenuto, infatti, che in base a tale disposizione gli standard urbanistici del d.m. cit. fossero divenuti derogabili dalle Regioni.

Ne è derivata una meritoria riflessione del formante giurisprudenziale, che ha portato il Consiglio di Stato a porre in dubbio la costituzionalità di quell’articolo proprio al fine di ribadire il ruolo di LEP da riconoscere alla normazione del 1968. La questione, ritenuta non rilevante in prima battuta dalla Consulta, deve quindi ritenersi ancora aperta: ne deriva che gli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968 restano in campo come LEP assai significativi.

##### *5. La protezione civile.*

La protezione civile è oggetto di potestà concorrente ex art. 117, comma 3, Cost.

La normazione nazionale recante i principi fondamentali ai quali le Regioni devono attenersi è contenuta nel d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile): quadro di riferimento per l’eventuale identificazione di LEP.

Si assume anche in questo ambito la nozione di LEP illustrata nel paragrafo 3 (lì, con riguardo al governo del territorio).

Rilevano i capi da I a V del d.lgs. n. 1/18. I primi quattro attengono alle finalità, alla composizione, all’organizzazione e alle attività del Servizio

nazionale di protezione civile e regolano, altresì, i rapporti tra Stato e Regioni quali componenti fondamentali del servizio. Si tratta di disposizioni a contenuto ordinamentale e organizzativo, che non sembrano riconducibili all'erogazione di prestazioni nel senso delineato in precedenza. In particolare, l'art. 11, comma 3, demanda alle Regioni il compito di favorire l'individuazione del livello ottimale di organizzazione di strutture di protezione civile; l'art. 28 individua le modalità di concessione di agevolazioni, contributi e forme di ristoro in favore dei soggetti pubblici e privati e delle attività economiche e produttive. Entrambe le disposizioni non appaiono riconducibili all'individuazione di standard di servizio e di LEP.

Il capo V, poi, regola l'attività dei cittadini e delle organizzazioni di volontariato in materia di protezione civile quale componente integrativa del servizio, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost. Anche in questo caso, trattandosi di attività rimesse all'autonoma iniziativa dei cittadini, non sembra che possano configurarsi livelli essenziali delle prestazioni da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. In particolare, l'art. 39 ("Strumenti per consentire l'effettiva partecipazione dei volontari alle attività di protezione civile") si limita a prevedere garanzie finalizzate a promuovere l'effettiva realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale: recando dunque una disciplina che appare non suscettibile di deroga *in peius* da parte delle Regioni, ma non sembra riconducibile all'accezione di LEP sopra illustrata.

## 6. Conclusioni

L'indagine sul governo del territorio, articolata nei due macro-ambiti dell'edilizia e dell'urbanistica, ha fatto emergere l'esistenza di LEP nella disciplina degli interventi edilizi (cfr. foglio excel a)) e della pianificazione urbanistica (cfr. foglio excel b)) anche sotto il profilo relativo agli standard (cfr. foglio excel c)).

L'indagine sulla materia della protezione civile non ha condotto all'individuazione di LEP.

Parte III. Eventuali alternative o opzioni differenti per l'individuazione di LEP nella materia "governo del territorio"

1. La lunga sedimentazione della disciplina inerente alla materia non consente, atteso anche l'approccio solo ricognitivo che delimita l'attività del CLEP, di ipotizzare modelli diversi da quelli che si sono strutturati nel tempo.

2. Ciò non significa, ovviamente, che la materia non presenti criticità da affrontare e superare per opera del diritto legislativo.

In disparte dalla normazione sull'edilizia, che per il suo carattere accentuatamente puntuale non può essere esaminata qui, il Sottogruppo VI deve rilevare la grave assenza nell'ordinamento italiano di una legge generale sull'urbanistica e sul regime dei suoli, essendo quella vigente (da più di otto decenni) frutto di un impianto teorico oramai superato.

Allo stesso modo, anche gli standard, pur essendo una delle conquiste di civiltà più faticose e gloriose dell'Italia uscita devastata dal secondo conflitto e dallo scempio edilizio conseguente al boom economico degli anni '60, mostrano oramai i segni del tempo: le esperienze regionali più avanzate si dirigono verso concezioni che vedono le città come smart cities, capaci di esprimere – appunto – livelli non solo quantitativi, ma anche qualitativi ed esigenziali.

## **Relazione del sottogruppo n. 7: Porti e aeroporti civili. Grandi reti di trasporto e di navigazione<sup>18</sup>**

### *1. Introduzione*

Nell'ambito della materia di Porti e aeroporti civili – Grandi reti di trasporto e di navigazione sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia):

1. *i servizi aeroportuali – infrastrutture connesse: aeroporti;*
2. *i servizi marittimi e portuali – infrastrutture connesse: porti;*
3. *i servizi ferroviari – infrastrutture connesse: stazioni ferroviarie;*
4. *i servizi di trasporto su strada – infrastrutture connesse: autostazioni;*

---

<sup>18</sup> Documento redatto dal sottogruppo n. 7, costituito da: Vincenzo Zeno Zencovich (Coordinatore), Felice Ancora, Fabio Elefante, Mario Esposito, Enrico La Loggia, Gennaro Terracciano. Ha collaborato ai lavori del sottogruppo il seguente funzionario della Segreteria tecnica LEP: Gaetano Gioacchino Mandarino.

5. *il trasporto pubblico locale;*
6. *coesione e inclusione territoriale.*

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Sono state individuate, in particolare, prestazioni erogate per la tutela della libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale (*ex art. 16 Cost., da leggere in combinato disposto con l'art. 3, comma 2, Cost.*), nonché per la promozione della coesione e solidarietà sociale, per la rimozione degli svantaggi derivanti da alcune condizioni geografiche e per la tutela delle persone con disabilità o a mobilità ridotta (artt. 3, 38, 44, 119 Cost.).

Per quanto concerne la determinazione dei LEP, si è ritenuto di individuarli secondo tre prospettive di analisi, in qualche modo trasversali agli ambiti e sottoambiti e indipendentemente dalla circostanza che il gestore abbia natura pubblica o privata, fermi rimanendo da un lato i vincoli normativi nazionali e sovranazionali diretti a garantire una applicazione omogenea sul territorio nazionale ed unionale, da altro lato la vocazione fortemente concorrenziale e di mercato di alcuni ambiti, con standards di servizio a volte fissati da Autorità di settore, che, insieme, limitano significativamente la possibilità di individuare LEP prestazionali che non dipendano dai livelli (fortemente sperequati sotto il profilo territoriale) delle infrastrutture relative. A tal proposito, valga pure rimarcare che appare necessario ed opportuno individuare una appropriata metodologia finalizzata a consentire gli interventi indispensabili per colmare i divari territoriali negli ambiti presi in considerazione.

Le tre prospettive di analisi sono le seguenti:

- (i) Modalità di trasporto: via aerea, via mare, su ferro, su gomma, trasporto pubblico locale e connesse infrastrutture;
- (ii) Specificità territoriale: peculiarità delle aree periferiche, di quelle insulari e di quelle ultra-periferiche;
- (iii) Status dei destinatari delle prestazioni: disabili, anziani, studenti, lavoratori e fragili in generale.

Occorre, tuttavia, svolgere una premessa specifica riguardo al Trasporto pubblico locale, indipendentemente dall'uso del mezzo prescelto ed altra riguardante la coesione e inclusione territoriale.

a) La mobilità locale presenta, allo stato, notevolissimi divari territoriali sia tra le aree nord, centro e sud del Paese sia all'interno di esse tra grandi aree metropolitane, aree urbane e aree rurali, insulari o montane. La mobilità e, in specie, la realizzazione delle infrastrutture di trasporto e l'erogazione di servizi di trasporto implica e presuppone erogazioni o prestazioni ampliative dell'attività privata e implica e presuppone prestazioni idonee a stabilire un rapporto tra amministrazione e privati, oltre la dimensione organizzativa, e, in specie, un rapporto di utenza o di fruizione di infrastrutture pubbliche o in concessione. Le infrastrutture viarie sono, in massima parte, beni indivisi e la loro fruizione si pone, salvo eccezioni (aree a traffico limitato o strade in concessione), quale servizio indiviso e non tariffato.

Le infrastrutture ferroviarie e tramviarie locali sono beni non facilmente duplicabili e concesse al gestore del TPL. I servizi di TPL sono, invece, per lo più a fruizione divisibile, tariffabile e tariffata. Nell'attuale assetto delle competenze, lo Stato provvede al finanziamento del TPL, alle Regioni spettano la pianificazione e la programmazione dei servizi, agli Enti locali è affidata la gestione, compreso l'affidamento del servizio agli operatori, e all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) sono affidati alcuni compiti regolatori.

Anche le Regioni e gli Enti locali contribuiscono al finanziamento dei servizi di TPL con quote rilevanti; inoltre, le Regioni determinano i bacini di mobilità e i relativi enti di governo ma gli Enti locali - soprattutto le città di maggiori dimensioni - pianificano con accezione più ampia le politiche per la mobilità e per i territori, in cui sono inserite necessariamente azioni ed interventi su infrastrutture e servizi di trasporto pubblico; le città metropolitane, gli enti di area vasta, i comuni e le associazioni di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti devono redigere i Piani Urbani di Mobilità Sostenibile (PUMS) che devono essere coordinati con piani sovra-ordinati, come il Piano Regionale dei Trasporti, o sotto-ordinati, come il Piano Generale del Traffico Urbano. Allo Stato competono: - accordi, convenzioni e trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci, funzioni in materia di sicurezza, adozione di linee guida e principi quadro per la riduzione

dell'inquinamento; - definizione dei costi standard; - criteri di definizione dei livelli adeguati di servizio; alle Regioni competono: - funzioni relative al servizio di trasporto pubblico di interesse regionale; - definizione piano regionale trasporti; individuazione servizi minimi e relative tariffe; - assegnazione risorse finanziarie da destinare all'esercizio e agli investimenti; istituzione e nomina degli enti di governo degli ambiti/bacini; agli Enti locali competono: - funzioni locali in materia di trasporto pubblico locale che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale; agli enti di governo degli ambiti/bacini competono: - partecipazione a funzioni di programmazione, stazione appaltante e gestione della procedura di affidamento dei servizi; - poteri del concedente verso l'impresa che gestisce il servizio; all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) compete: - definizione degli obiettivi di efficacia ed efficienza che il gestore deve rispettare, oltre agli obiettivi di equilibrio finanziario; - definizione di regole cui devono uniformarsi gli enti di governo degli ambiti/bacini nelle procedure di gara. In questo sottoambito sui servizi di trasporto pubblico locale si osservano le seguenti disposizioni: a livello sovranazionale: a) art. 4.2 TFUE, lett. g) e h): l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri nel settore dei trasporti, e nel settore delle reti transeuropee; b) art. 14 TFUE: l'Unione e gli Stati membri provvedono affinché i servizi di interesse economico generale funzionino in base a principi e condizioni, economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti; c) art. 93 TFUE: compatibilità con i Trattati degli aiuti richiesti per il coordinamento dei trasporti o per il rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio; d) art. 96 TFUE: divieto di imposizione ai trasporti di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari; e) art. 170 TFUE: l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti; l'azione dell'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche; f) art. 174 TFUE promozione dello sviluppo dell'Unione

e rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale; riduzione dei divari territoriali con particolare attenzione alle regioni meno favorite o che presentano svantaggi naturali e a quelle insulari e di montagna.

Il quadro fattuale e normativo sinteticamente riportato evidenzia una complessità notevole che, quindi, richiede una specifica attenzione all'individuazione dei LEP prestazionali per evitare che risultino mere duplicazioni di vincoli e standard di servizio già presenti nell'ordinamento nazionale e unionale.

b) Con riferimento all'ambito coesione e inclusione territoriale, si sono ritenute rilevanti le seguenti disposizioni: a livello costituzionale: art. 119, comma 5, Cost da leggere in combinato disposto con art. 3, comma 2, Cost., volto a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e solidarietà sociale e la rimozione degli squilibri economici e sociali; nonché a destinazione di risorse aggiuntive in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; art. 119, comma 6, Cost. da leggere in combinato disposto con art. 3, comma 2, Cost., volto al riconoscimento delle peculiarità delle Isole e la promozione delle misure necessarie per rimuovere svantaggi derivanti dall'insularità; art. 44, comma 2, Cost. da leggere in combinato disposto con art. 3, comma 2, Cost., volto all'individuazione dello status di zone montane. A livello regionale, gli Statuti delle sei Regioni con isole minori non contengono (con eccezione di generici accenni in quelli del Lazio e della Sardegna) disposizioni specifiche sulla funzione di inclusione dei collegamenti marittimi con le isole minori. Leggi ordinarie dello Stato hanno trasferito alle due Regioni a statuto speciale competenze in materia di continuità territoriale con riguardo ai trasporti aerei. A livello sovranazionale: art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - accesso ai servizi di interesse economico generale; art. 3.3 TUE; art. 4.2 TFUE, lett. c), g) e h): l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri nel settore della coesione economica, sociale e territoriale, nel settore dei trasporti, nel settore delle reti transeuropee; art. 174 TFUE; art. 14 TFUE: l'Unione e gli Stati membri provvedono affinché i servizi di interesse economico generale funzionino in base a principi e condizioni, economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti; art. 93 TFUE: compatibilità con i Trattati degli aiuti richiesti per il coordinamento dei trasporti o per il rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio; art. 96

TFUE: divieto di imposizione ai trasporti di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari; art. 170 TFUE: l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti; l'azione dell'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche; art. 174 TFUE promozione dello sviluppo dell'Unione e rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale; riduzione dei divari territoriali con particolare attenzione alle regioni meno favorite o che presentano svantaggi naturali e a quelle insulari e di montagna.

## *2. Descrizione sintetica dei LEP individuati*

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

2.1. Per quanto concerne l'ambito *Servizi aeroportuali – Infrastrutture connesse: aeroporti*, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- *livelli minimi di qualità dei servizi*: nella gestione della infrastruttura aeroportuale sia diretta (cioè da parte di un pubblico potere o di una sua emanazione societaria), sia in indiretta (cioè ad es. da parte di un soggetto privato divenuto titolare di una concessione aeroportuale) vi deve essere una prescrizione tale da garantire un livello minimo della qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali, specie se connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture.

- *diritti dei passeggeri, in caso di disservizio, accessibilità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo a PMR, di assistenza a terra, controlli di sicurezza sui passeggeri stessi, i bagagli e le merci*: perché questi diritti siano assicurati, quale elemento indefettibile del livello essenziale della prestazione

consistente nei servizi di trasporto aereo, sono necessarie prescrizioni normative o regolatorie che li garantiscano su tutto il territorio nazionale

Per l'intero ambito Servizi aeroportuali, ferma restando l'erogazione del servizio da parte dei poteri pubblici nell'ambito del sistema di trasporti nazionali e locali, a garanzia della libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, i due LEP individuati dovrebbero comprendere anche:

- accessibilità landside ad almeno una modalità di trasporto pubblico
- il servizio di check-in coerentemente allo schedulato dei voli
- il servizio di controlli di sicurezza coerentemente allo schedulato dei voli
- il servizio di imbarco remoto/ a contatto coerentemente allo schedulato dei voli
- il servizio di sbarco remoto/ a contatto coerentemente allo schedulato dei voli
- il servizio di riconsegna dei bagagli coerentemente allo schedulato dei voli
- il servizio di ristorazione coerentemente allo schedulato dei voli
- il servizio di assistenza ai passeggeri a ridotta mobilità e portatori di qualunque fragilità, anche di natura occasionale
- la presenza di servizi igienici ed il servizio di pulizia delle toilette e dell'aerostazione

2.2. Per quanto concerne l'ambito *Servizi marittimi e portuali – Infrastrutture connesse: porti*, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- *livelli minimi di qualità dei servizi*: sia in caso di gestione diretta che indiretta vi deve essere una prescrizione in base alla quale siano assicurate le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali specie se connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture.

- *diritti dei passeggeri in caso di disservizio, diritto a ricevere informazioni sul viaggio e sui diritti del passeggero, diritto di informazione sulle condizioni di accessibilità dei mezzi di trasporto via mare o per vie*

*navigabili interne, accessibilità dei servizi marittimi e portuali a PMR, condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare.*

Per l'intero ambito Servizi marittimi e portuali, ferma restando l'erogazione del servizio da parte dei poteri pubblici nell'ambito del sistema di trasporti nazionali e locali, a garanzia della libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento e comprendere anche i servizi evidenziati nel paragrafo precedente.

2.3. Per quanto concerne l'ambito *Servizi ferroviari – Infrastrutture connesse: stazioni ferroviarie*, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- *livelli minimi di qualità dei servizi*: deve esservi una prescrizione in base alla quale siano assicurate le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali, quindi sia da parte dei vettori ferroviari che operano sul mercato sia da parte di quelli che danno esecuzione a contratti di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture.

- *diritto di accesso alle informazioni sulla soppressione dei servizi, diritto di accesso alle informazioni di viaggio, diritto all'indennizzo in caso di ritardo del servizio di trasporto ferroviario, assistenza ai passeggeri del servizio di trasporto ferroviario, accessibilità dei servizi di trasporto ferroviario, accessibilità dei servizi di trasporto ferroviario e delle stazioni ferroviarie per PMR, assistenza nelle stazioni ferroviarie e a bordo di mezzi di trasporto ferroviario per PMR, informazione sulle condizioni di accessibilità dei servizi di trasporto ferroviario e delle stazioni, diritto a ricevere informazioni sui diritti del passeggero, pulizia e manutenzione delle stazioni passeggeri, circolazione in sicurezza dei convogli – manutenzione e rinnovo dell'infrastruttura, condizioni minime di qualità dei servizi – monitoraggio e verifica periodica, offerta di posti, regolarità e puntualità del servizio di trasporto ferroviario, trasparenza nelle modalità di erogazione, accessibilità commerciale.*

2.4. Per quanto concerne l'ambito *Servizi di trasporto su strada – Infrastrutture connesse: autostazioni*, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- *livelli minimi di qualità dei servizi*: si prescrive che siano assicurati le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali specie se connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture.

- *accessibilità al servizio di trasporto effettuato con autobus per PMR e informazioni sulle condizioni di accesso, assistenza nelle stazioni degli autobus e a bordo degli autobus, assistenza e diritti dei passeggeri*.

2.5. Per quanto concerne l'ambito *Trasporto pubblico locale*, sono stati individuati i seguenti 5 LEP:

- *livelli minimi di qualità dei servizi*: si prescrive che siano assicurati le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture;

- *diritti degli utenti del trasporto pubblico locale*: si prescrive che siano assicurati: a) i livelli minimi di accessibilità dei meccanismi per il trattamento dei reclami, con particolare riguardo alle esigenze degli utenti con disabilità; b) i requisiti di esaminabilità dei reclami presentati; c) le informazioni minime da fornire agli utenti; d) le sezioni (sito web, condizioni generali di trasporto, carta dei servizi, stazioni) da dedicare per la trasmissione delle informazioni; e) le condizioni e i livelli minimi di indennizzo automatico, in caso di risposta non fornita o fornita con ritardo relativamente al reclamo presentato; f) le condizioni minime di motivazione della risposta al reclamo, attraverso l'uso di un linguaggio comprensibile per l'utente medio; g) i contenuti da registrare per ciascun reclamo ricevuto; h) i dati inerenti al reclamo da conservare per un periodo congruo; i) i numeri e le categorie dei reclami, al fine della pubblicazione sui siti web;

- *individuazione degli ambiti di servizio pubblico*: si prescrive che siano assicurati: a) gli ambiti di servizio pubblico al fine di soddisfare obblighi di servizio pubblico ed esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, sulla base di analisi della domanda potenziale di mobilità, della struttura orografica, del grado di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del

territorio di riferimento; b) la definizione della domanda potenziale di mobilità; c) la definizione della domanda debole all'interno di ciascun bacino di mobilità; d) la definizione delle caratteristiche temporali e delle caratteristiche soggettive e socioeconomiche della domanda debole; e) la determinazione degli obblighi di servizio pubblico al fine di garantire le condizioni minime di qualità dei servizi e il contenuto minimo dei diritti degli utenti; f) la definizione degli obblighi di servizi di linea in termini di relazioni da servire; frequenze; orari; periodicità; e garanzia della disponibilità di posti a sedere per selezionate categorie di utenti; g) l'individuazione dei criteri per la compensazione finanziaria e delle modalità di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico; h) livelli di determinazione della tariffe all'utenza dei servizi di trasporto soggetti a obblighi di servizio pubblico, per mezzo di rilevazioni della domanda potenziale di mobilità; i) tariffe agevolate ai titoli di viaggio consuntivabili, anche in forma di abbonamenti, o esenzioni, ove non sia possibile ricorrere a forme di compensazione diretta, a beneficio delle categorie di utenza che si spostano sistematicamente per motivi di studio o di lavoro, nonché per quelle caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico, disabilità o mobilità ridotta o per altre categorie individuate come meritevoli di tutela, j) l'aggiornamento delle tariffe per tutti i servizi di linea soggetti a obblighi di servizio pubblico in base al meccanismo di *price cap*;

- *TPL: funzioni e compiti di regioni ed enti locali*: si prescrive che siano assicurati: a) livelli di programmazione, per mezzo della definizione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali e per i piani di bacino e della redazione dei piani regionali di trasporto e loro aggiornamenti, tenendo conto della programmazione degli enti locali e al fine di garantire l'intermodalità dei trasporti; b) servizi minimi, per mezzo dei programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale approvati dalle regioni; c) modalità particolari di espletamento dei servizi di linea, da affidare, attraverso procedure concorsuali, alle imprese che hanno i requisiti per esercitare autoservizi pubblici non di linea o servizi di trasporto di persone su strada, nel caso di esercizio dei servizi pubblici di trasporto locale in territori a domanda debole; d) i requisiti professionali per l'esercizio del trasporto pubblico di persone, nel caso di utilizzo di veicoli adibiti

a uso proprio nei comuni montani o nei territori in cui non vi è offerta dei servizi di trasporto pubblico locale; e) le modalità del servizio e delle relative tariffe, in caso di servizi di trasporto di linea organizzati dagli enti locali, i quali diversificano il servizio con utilizzo di veicoli della categoria M1 (art. 47, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) per decongestionamento del traffico e disinquinamento ambientale; f) livelli qualitativi e quantitativi dei servizi minimi per soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, tenendo conto: (i) dell'integrazione tra le reti di trasporto; (ii) del pendolarismo scolastico e lavorativo; (iii) della fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, sociosanitari e culturali; (iv) delle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento; g) la determinazione degli obblighi di servizio pubblico, al fine di assicurare la mobilità degli utenti, per mezzo della previsione nei contratti di servizio delle corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, parametrata al criterio dei costi standard;

- *mobilità sostenibile e scuola*: si prescrive che siano assicurate le linee guida per l'istituzione in tutti gli istituti scolastici di ogni ordine e grado del *mobility manager* scolastico, al fine di promuovere l'educazione della comunità scolastica alla mobilità sostenibile, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;

2.6. Per quanto concerne l'ambito *Coesione e inclusione territoriale*, è stato individuato il seguente LEP:

- *oneri di servizio pubblico per servizi aerei e marittimi di linea*: si prescrive che siano assicurati: a) l'individuazione e l'applicazione di oneri di servizio pubblico relativamente a servizi aerei e marittimi di linea strumentali a garantire anche la popolazione residente in isole, anche minori, o in aree periferiche o in via di sviluppo o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi altro territorio, qualora tale rotta sia essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto o dal porto stesso; b) l'individuazione dei livelli di servizi aerei e marittimi minimi da prestare, rispondenti a criteri di coesione e continuità territoriale, regolarità, tariffazione o capacità minima; c) la prestazione di almeno due frequenze giornaliere da erogare con vettori, per un periodo da precisare, qualora le altre modalità di trasporto non possano garantire servizi ininterrotti; d) i criteri da tenere in considerazione per la fissazione di un onere di servizio pubblico; e) la regolamentazione della distribuzione del

traffico aereo e marittimo; f) i criteri e le condizioni per la limitazione o proibizione dell'esercizio dei diritti di traffico.

### *3. Alternative e altre osservazioni*

In totale sono stati individuati 14 LEP, variamente articolati e declinati.

Ai fini dell'individuazione dei LEP, le principali fonti utilizzate sono state, da un lato, i regolamenti europei, direttamente applicabili, e, dall'altro, alcune delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e delle altre Autorità di settore, il cui contenuto è da considerare di portata generale. Si tratta, infatti, di un settore ad alto tecnicismo, in cui il potere di regolazione dell'Autorità è volto a garantire l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti (art. 37, comma 2, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201). A sostegno dell'utilizzo delle delibere ART come fonte per la definizione di alcuni LEP, si sottolinea quanto indicato anche dal comma 4 dell'art. 37, del d.l. n. 201/2011, nonché dall'art. 7 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, in materia di trasporto pubblico locale.

Nell'individuazione dei LEP il maggiore grado di dettaglio utilizzato risiede nella necessità di garantire più efficacemente l'erogazione di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, facendo emergere ciascuno dei casi in cui l'intervento statale risulti imprescindibile, a garanzia della fruizione del diritto.

Rispetto ai vari ambiti, si rileva la necessità di enucleare le seguenti osservazioni legate ai LEP individuati. In primo luogo, si fa presente che non è stato possibile includere un ulteriore ambito al modello (o quadro sinottico), dedicato alla coesione e inclusione sociale, poiché dalla normativa analizzata sono emerse solo

disposizioni relative alla tutela delle persone con disabilità o a mobilità ridotta, restando così esclusi gli altri *status* dei destinatari delle prestazioni. Si è deciso, pertanto, di inserire le disposizioni relative a persone con disabilità o a mobilità ridotta nei primi cinque ambiti.

Con riferimento ancora all'ambito del trasporto pubblico locale, e in particolare ai servizi di TPL su strada, si rileva che il procedimento per la definizione delle condizioni minime di qualità dei servizi per il TPL è stato avviato a febbraio 2023 e dovrebbe chiudersi entro l'anno (v. delibera ART 8 febbraio 2023, n. 22 – “Avvio del procedimento di individuazione delle condizioni minime di qualità per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lett. d) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e in attuazione dell'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201”. Va altresì considerata la recentissima delibera ART 12 ottobre 2023, n. 149/2023 “Procedimento di individuazione delle condizioni minime di qualità per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico avviato con delibera n. 22/2023 del 1'8 febbraio 2023. Indizione di consultazione pubblica”).

## **Relazione del sottogruppo n. 8: Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali**<sup>19</sup>

### I. Proposte in tema di energia e gas naturale

#### *1. Introduzione ed illustrazione dei criteri utilizzati nell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di energia e gas naturale*

1.1. Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 8, per la materia “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” e avuto riguardo ai settori in cui sono erogati servizi

---

<sup>19</sup> Documento redatto dal sottogruppo n. 8, costituito da: Mario Bertolissi (Coordinatore), Michele Belletti, Francesco De Leonardis, Giuseppe Franco Ferrari, Emiliano Frediani, Giovanni Grasso, Marco Stradiotto, Vincenzo Tondi Della Mura. Hanno collaborato ai lavori del sottogruppo i seguenti funzionari della Segreteria tecnica LEP: Giorgio Marsiglio; Ilde Orlacchio.

pubblici qualificabili come “essenziali” (ai sensi dell’art. 43 Cost.), ovvero, secondo la terminologia euro-unitaria, di “interesse economico generale” (ai sensi dell’art. 14 TFUE), sono stati individuati i seguenti 2 ambiti:

1. energia elettrica;
2. gas naturale.

1.2. Va preliminarmente evidenziato che, a livello mondiale, nelle più varie sedi di discussione sulla cooperazione allo sviluppo (Summits, Round Tables, Forum e Conferenze, cui partecipano rappresentanti ed esperti di organismi internazionali, ONG, Università, imprese, istituzioni pubbliche e del settore privato), nonché nei programmi di azione che ne scaturiscono, l’accesso all’energia, ovvero, in termini più precisi, la pretesa dell’individuo alla fornitura di energia, si configura ormai come un diritto fondamentale o, quanto meno, come un diritto strumentale indispensabile alla effettiva realizzazione dei diritti fondamentali legati alla dignità e allo sviluppo della persona umana (salute, istruzione, informazione, comunicazione, ecc.).

In questo senso, basti qui fare riferimento, quale esempio più rilevante, all’iniziativa globale dell’ONU Sustainable Energy for All (SE4All), lanciata nel settembre 2011, che, tramite l’istituzione di partenariati strategici tra Governi, settore privato, mondo accademico e società civile, si prefigge di assicurare entro il 2030 un “accesso universale” all’energia (in attuazione dell’Obiettivo 7 “Energia Pulita e Accessibile” e degli altri Obiettivi ad esso collegati dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile e dell’Accordo di Parigi).

Analogamente, a livello eurounitario e, “a cascata”, a livello nazionale, è chiaramente definito come compito dei pubblici poteri quello di garantire, anche mediante l’imposizione di obblighi di servizio pubblico in capo agli esercenti, il “diritto” di tutti i clienti finali domestici di essere riforniti di energia a un livello qualitativo definito e a prezzi ragionevoli, indipendentemente dalla posizione geografica (c.d. “servizio universale”: sul punto, v., da ultimo, l’art. 27 della direttiva UE 2019/944).

Anche sul piano del diritto positivo risulta pertanto affermato il diritto di ogni individuo ad accedere alle cosiddette “forme moderne di energia” (elettricità e gas), cui corrisponde, specularmente, il dovere dei pubblici poteri di assicurare la prestazione dei moderni servizi energetici determinandone i livelli in termini di universalità geografica nell’accesso, uniformità qualitativa e abbordabilità economica. Ciò che, trattandosi di

prestazioni da eseguirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, non può che spettare ad autorità statali.

1.3. Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, sono stati presi in considerazione:

- la necessità di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti nonché la sicurezza e l'efficienza del sistema energetico nazionale, al fine di assicurare, a beneficio di tutta la popolazione (cittadini-clienti finali), la copertura del fabbisogno energetico e la regolarità delle forniture sull'intero territorio nazionale;
- l'esigenza di garantire l'economicità delle forniture di energia sull'intero territorio nazionale, al fine di assicurare a tutti i cittadini-clienti finali la fruizione dei relativi servizi a prezzi competitivi e ragionevoli. Tale esigenza richiede una tutela ancor più "rafforzata" per i clienti che si trovino in condizioni di disagio economico e/o fisico;
- la necessità di garantire condizioni di parità di trattamento tra i clienti finali nonché di omogeneità nell'accesso e fruizione dei servizi di fornitura dell'energia, assicurando su tutto il territorio nazionale livelli minimi di qualità uniformi e l'applicazione di prezzi non discriminatori;
- la necessità di garantire, su tutto il territorio nazionale, che i clienti finali dispongano di informazioni chiare e trasparenti in ordine ai loro consumi effettivi di energia, alle condizioni generali di contratto ed ai loro diritti in relazione al settore energetico;
- l'esigenza di assicurare, su tutto il territorio nazionale, la partecipazione attiva dei cittadini-clienti finali al mercato dell'energia.

## *2. Descrizione sintetica dei LEP individuati*

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun sottogruppo, sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

I 13 LEP individuati sono inquadrabili nei 2 ambiti su indicati.

2.1. Per quanto concerne il sottogruppo Energia elettrica, sono stati individuati i seguenti 7 LEP:

2.1.1 - Salvaguardia della sicurezza e dell'efficienza del sistema elettrico nazionale: è garantita da parte delle autorità statali la sicurezza degli approvvigionamenti e l'efficiente funzionamento del sistema elettrico

nazionale, mediante l'adozione di misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, l'esigenza di equilibrio tra domanda e offerta sul mercato, la copertura di picchi di domanda e di carenze delle forniture, nonché l'adeguatezza delle reti;

2.1.2 - Salvaguardia della continuità della fornitura di energia elettrica: le autorità statali garantiscono la continuità della fornitura di energia elettrica, da realizzarsi attraverso prescrizioni e controlli idonei ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, livelli adeguati di sicurezza, regolarità e qualità tecnica dei servizi di trasporto e distribuzione dell'energia elettrica;

2.1.3 - Salvaguardia della economicità della fornitura di energia elettrica: le autorità statali garantiscono l'economicità della fornitura di energia elettrica, da realizzarsi attraverso misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, la formazione di prezzi competitivi e ragionevoli;

2.1.4 - Garanzia della parità di trattamento tra i clienti finali nonché della omogeneità nelle modalità di accesso del servizio di fornitura di energia elettrica: le autorità statali garantiscono la parità di trattamento tra i clienti finali nonché la omogeneità nelle modalità di accesso al servizio di fornitura di energia elettrica, da realizzarsi attraverso prescrizioni e controlli idonei ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, livelli uniformi di qualità commerciale del servizio, nonché l'applicazione di condizioni economiche non discriminatorie;

2.1.5 - Garanzia di tutele rafforzate per i clienti finali in condizioni di disagio: le autorità statali garantiscono tutele rafforzate per i clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica, attraverso misure, anche di sostegno economico, idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, il necessario approvvigionamento a tali clienti e/o un sostegno ai miglioramenti dell'efficienza energetica. Le autorità statali, inoltre, definiscono i criteri per l'individuazione delle famiglie in condizioni di povertà energetica;

2.1.6 - Garanzia di informazioni chiare e trasparenti ai clienti finali: le autorità statali garantiscono, attraverso idonee misure a valere sull'intero territorio nazionale, che i clienti finali dispongano di informazioni chiare e trasparenti in ordine al loro consumo effettivo di energia, ai prezzi e ai livelli di qualità del servizio, alle condizioni generali di contratto nonché ai meccanismi di risoluzione delle controversie;

2.1.7 - Garanzia della partecipazione attiva al mercato da parte del cliente finale: le autorità statali garantiscono la partecipazione attiva al mercato da parte del cliente finale, attraverso istituti e misure, applicabili sull'intero territorio nazionale, che consentano ai consumatori di partecipare direttamente alla produzione, al consumo o alla condivisione dell'energia ovvero alla gestione della domanda.

2.2. Per quanto riguarda il sottogruppo Gas naturale, sono stati individuati i seguenti 6 LEP:

2.2.1 - Salvaguardia della sicurezza e dell'efficienza del sistema nazionale del gas: è garantita da parte delle autorità statali la sicurezza degli approvvigionamenti e l'efficiente funzionamento del sistema nazionale del gas, mediante l'adozione di misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, l'esigenza di equilibrio tra domanda e offerta sul mercato, la copertura di picchi di domanda e di carenze delle forniture, nonché l'adeguatezza delle reti di trasporto e degli impianti di stoccaggio;

2.2.2 - Salvaguardia della continuità della fornitura di gas naturale: le autorità statali garantiscono la continuità della fornitura di gas naturale, da realizzarsi attraverso prescrizioni e controlli idonei ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, livelli adeguati di sicurezza, regolarità e qualità tecnica dei servizi di trasporto e distribuzione;

2.2.3 - Salvaguardia della economicità della fornitura di gas naturale: le autorità statali garantiscono l'economicità della fornitura di gas naturale, da realizzarsi attraverso misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, la formazione di prezzi competitivi e ragionevoli;

2.2.4 - Garanzia della parità di trattamento tra i clienti finali nonché della omogeneità nelle modalità di accesso al servizio di fornitura di gas naturale: le autorità statali garantiscono la parità di trattamento tra i clienti finali nonché la omogeneità nelle modalità di accesso al servizio di fornitura del gas naturale, da realizzarsi attraverso prescrizioni e controlli idonei ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, livelli uniformi di qualità commerciale del servizio, nonché l'applicazione di condizioni economiche non discriminatorie;

2.2.5 - Garanzia di tutele rafforzate per i clienti finali in condizioni di disagio: le autorità statali garantiscono tutele rafforzate per i clienti vulnerabili, attraverso misure, anche di sostegno economico, idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, il necessario

approvvigionamento di gas a tali clienti e/o un sostegno ai miglioramenti dell'efficienza energetica;

2.2.6 - Garanzia di informazioni chiare e trasparenti ai clienti finali: le autorità statali garantiscono, attraverso idonee misure a valere sull'intero territorio nazionale, che i clienti finali dispongano di informazioni chiare e trasparenti in ordine al loro consumo effettivo di gas, ai prezzi e ai livelli di qualità del servizio, alle condizioni generali di contratto nonché ai meccanismi di risoluzione delle controversie.

### *3. Eventuali alternative, osservazioni e differenti opzioni.*

L'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale e nazionale concernente il settore dell'Energia, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse, come chiarito in premessa, delle indicazioni contenute nelle Relazioni dei Sottogruppi (v. 2.8.2023), Sottogruppo n. 8, in ragione del perimetro delineato dal Comitato. In tal senso, l'approccio fondamentale è stato determinato dalla considerazione delle esigenze di ordinamento e gestione unitari che caratterizzano il settore energetico, giustificando, in applicazione del principio di sussidiarietà, l'attrazione allo Stato di buona parte delle funzioni di gestione amministrativa e di disciplina normativa del settore stesso (secondo il noto meccanismo "dinamico" di allocazione delle funzioni amministrative e, di conseguenza, anche legislative, individuato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003).

Sotto altro e convergente profilo, un effetto centripeto analogo si determina quando la materia "energia", di competenza legislativa concorrente, si trova "attraversata" da materie di competenza esclusiva dello Stato e queste ultime risultino "prevalenti" rispetto alla prima (il che avviene soprattutto nel caso delle materie statali c.d. "trasversali", tra le quali meritano specifica considerazione, in ragione del frequente, fisiologico intreccio con la materia dell'energia, la "tutela dell'ambiente" e la "tutela della concorrenza"). In più, non può omettersi di considerare che al settore energetico è preposta un'Autorità indipendente statale (l'ARERA), investita di compiti di natura unitaria a livello nazionale, largamente connaturati alla finalità di assicurare una regolazione ed un controllo uniforme di servizi pubblici funzionali al soddisfacimento di esigenze fondamentali di vita. Peraltro, che l'autorità di regolamentazione del settore (oltre ad essere indipendente) debba avere carattere nazionale è

soluzione istituzionale-organizzativa imposta dal diritto eurounitario, con le direttive di liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas.

Nell'individuazione dei LEP in materia di Energia, inoltre, occorre premettere che il quadro normativo da prendere a riferimento è costituito da una serie di leggi statali e atti aventi forza di legge susseguitisi a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, in corrispondenza dell'avvio, sulla spinta del diritto euro-unitario, della liberalizzazione del settore energetico. Nel quadro di una normazione che risulta comunque molto frammentata e tuttora in evoluzione (e ciò ancor più a seguito della recente crisi energetica, innescata principalmente dal conflitto russo-ucraino), i LEP in materia di energia sono da leggere nella dimensione della necessaria ed inevitabile intersezione con altri LEP (primariamente, quelli in materia di salute, ambiente, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica, ordinamento della comunicazione, porti e aeroporti civili).

Da ultimo, nel caso di specie le prestazioni individuate risultano spesso mediate, poiché rappresentate principalmente da declinazioni dell'attività amministrativa (su cui primario è il ruolo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) e dell'attività di regolazione (su cui primario è il ruolo dell'ARERA) a garanzia della tutela di diritti civili e sociali.

*4. Definizione in termini descrittivi e prescrittivi dei LEP in materia di energia e gas naturale.*

La presente Relazione rinvia sul punto all'apposito documento Excel Allegato alla stessa. Al suo interno è possibile individuare la normativa di riferimento, la descrizione delle prestazioni rilevanti, la formulazione in termini descrittivi e prescrittivi dei singoli LEP, gli eventuali criteri ed elementi propedeutici alla loro misurabilità, le eventuali ulteriori osservazioni.

## II. Proposte in tema di ambiente ed ecosistema

*1. Introduzione ed illustrazione dei criteri utilizzati nell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di ambiente ed ecosistema*

1.1 Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 8 e tenendo presenti i riferimenti normativi fondamentali degli artt. 9 e 41 Cost., come di recente modificati dalla legge costituzionale n. 1/2022, per la materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nonché i

principi generali del diritto dell'ambiente, sono stati individuati i seguenti 8 ambiti:

1. Clima-atmosfera;
2. Aria;
3. Acqua;
4. Suolo;
5. Biodiversità;
6. Produzione sostenibile;
7. Procedimenti amministrativi;
8. Monitoraggio e informazione.

1.2 Va preliminarmente evidenziato che l'ambiente/ecosistema è il risultato complesso dell'interazione di una pluralità di componenti, biotiche e abiotiche. La suddivisione in ambiti risponde esclusivamente alla finalità di più agevole gestione della materia, che è, come noto, complessa e non scomponibile. La tutela dell'ambiente è, peraltro, inscindibilmente connessa con altre materie di competenza di diversi sottogruppi, tra le quali la "tutela e valorizzazione dei beni culturali e valorizzazione dei beni ambientali", il "governo del territorio", la "tutela della salute", "alimentazione", nonché con la materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di competenza del medesimo sottogruppo. All'interno di ciascun ambito sono state individuate, sulla base della legislazione vigente, le prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

1.3 Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, si ritiene che:

- a) È indispensabile garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale il diritto all'ambiente salubre, in quanto diritto civile e sociale, o quantomeno condizione essenziale di quest'ultimo. La tutela di tale diritto è stata ulteriormente rafforzata dalla riforma degli artt. 9 e 41 Cost. da cui discende che essa deve avvenire tenendo presenti le esigenze delle generazioni presenti ma anche di quelle future;
- b) È necessario che lo Stato assicuri in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m Cost.) concernenti il diritto all'ambiente salubre, nonché la possibilità che l'ecosistema in equilibrio possa fornire i

servizi ecosistemici, definiti nel Regolamento (UE) 2020/852 come “i contributi diretti e indiretti degli ecosistemi ai benefici economici, sociali, culturali e di altro tipo che le persone traggono da tali ecosistemi”;

c) La prospettiva dei diritti civili e sociali, secondo la quale la tutela dell’ambiente è impostata in funzione dell’uomo, che diventa il baricentro del bene ambiente, va necessariamente connessa con la prospettiva ecosistemica, nella quale l’uomo è solo un componente/una parte di un sistema ben più complesso;

d) Poiché, com’è noto e come emerge dai rapporti dell’ISPRA e delle Autorità internazionali competenti, la situazione ambientale attuale del nostro Paese è carente sotto diversi profili, al fine di garantire il suindicato diritto all’ambiente salubre, si deve provvedere a un innalzamento diffuso e omogeneo sull’intero territorio della tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, che ai sensi dell’art. 9 costituisce oggi principio fondamentale della Costituzione anche positivamente riconosciuto;

e) La tutela del diritto civile e sociale alla salubrità dell’ambiente si realizza attraverso prestazioni, che devono essere quantificabili e misurabili nei loro livelli essenziali, per poter conseguire e mantenere le condizioni di salubrità individuate dalla normazione ambientale. È imprescindibile che tali prestazioni impediscano la diminuzione del livello di tutela sotto le soglie stabilite dalla legislazione vigente, garantiscano la tempestività ed effettività degli interventi di conservazione e, ove possibile, il ripristino dello stato dell’ambiente a fronte di emergenze tanto di natura antropica quanto di origine naturale;

f) L’erogazione di prestazioni ambientali comprende l’erogazione da parte dei pubblici poteri di prestazioni di facere finalizzate al raggiungimento di un determinato obiettivo ambientale e/o prestazioni di controllo delle attività svolte da soggetti terzi, anche privati, che devono conformarsi alle prescrizioni normative e amministrative e agli obiettivi ambientali previsti dalla legislazione vigente;

g) I LEP ambientali, come rilevato anche dall’ISPRA, devono comprendere le seguenti prestazioni, non esaustive: monitoraggio dell’ambiente, individuazione e valutazione del livello di qualità

dell'ambiente da raggiungere; analisi degli scenari e individuazione delle misure necessarie per assicurare il raggiungimento o il mantenimento di un livello di qualità dell'ambiente, in linea con i LEP; pianificazione e attuazione delle misure individuate; verifica e controllo del conseguimento dei LEP ambientali ed eventuale valutazione dell'efficacia delle misure adottate. Dunque, i LEP ambientali non si riducono ai controlli, benché questi ne costituiscano una parte ineliminabile;

h) Il diritto dell'ambiente è, per sua natura, un diritto “globale”, reticolare e trasversale rispetto ai confini amministrativi, non solo di livello regionale, ma anche di livello statale e sovrastatale. Gli obiettivi e le prescrizioni ambientali derivanti dall'ordinamento internazionale e sovranazionale devono essere uniformemente rispettati sul territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. Su questa base, l'art. 3-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, sancisce il principio generale, confermato in più occasioni dalla giurisprudenza costituzionale, di ulteriore rafforzamento della tutela ambientale, secondo il quale “Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali”;

i) Dal diritto vigente emerge che la gran parte delle norme ambientali che fissano soglie e valori sono contenute nelle fonti e negli atti normativi di livello internazionale, europeo e nazionale e quindi in questo ambito appare non utile la distinzione tra LEP primari e secondari;

j) Il diritto dell'ambiente è, per sua natura, un diritto “quantitativo” e “per soglie”: la normazione ambientale individua fisiologicamente quelle condizioni che, attraverso valori e parametri tecnico-scientifici, garantiscono la salubrità dell'ambiente o dei beni ambientali;

k) Va osservato che, mentre per la gran parte degli ambiti individuati si riscontrano numerosi parametri quantitativi e qualitativi definiti a livello normativo, per quel che riguarda la biodiversità e il suolo la definizione di tali parametri è complessa,

ancora in itinere e deve essere completata con il necessario ausilio di organi tecnico-scientifici;

l) I LEP individuati dalla legislazione vigente possiedono contenuti tecnici che hanno richiesto in sede di predisposizione un importante ausilio degli organi tecnico-scientifici ed esso dovrà essere garantito necessariamente anche in sede di loro aggiornamento;

m) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a un clima compatibile con la vita e il benessere psico-fisico dell'uomo e la pubblica incolumità (riduzione dei gas serra, compensazione del carbonio...);

n) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a un'aria di qualità priva di sostanze inquinanti e/o nocive per la salute e per l'ambiente stesso (come particolati, biossido di zolfo, ossidi di azoto, ossidi di carbonio, incremento della biodiversità/natura...);

o) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto all'acqua e alla qualità delle acque in relazione alle loro molteplici funzioni (acqua potabile di qualità, acqua balneabile di qualità, acqua da irrigazione di qualità, corretto trattamento delle acque reflue...);

p) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a un suolo in buono stato, che per qualità ed estensione sia in grado di generare servizi ecosistemici e, dunque, non sia degradato né compromesso nelle sue funzioni essenziali (stoccaggio del carbonio organico, produzione agricola, conservazione delle acque, elemento base per la vita e la biodiversità...);

q) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto alla protezione della biodiversità e ai benefici da essa generati in termini di servizi ecosistemici (adattamento ai cambiamenti climatici, sicurezza alimentare, prevenzione delle malattie, fruizione delle risorse naturali...);

r) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a una produzione economica di beni e servizi che incida il meno possibile sulle risorse naturali e impatti il meno possibile sull'emissione di gas climalteranti, come previsto anche dal novellato art. 41 Cost.;

s) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto alla previa valutazione e autorizzazione amministrativa delle attività che

impattano sullo stato dell'ambiente (procedimenti di VIA, VAS, AIA, AUA, VINCA...);

t) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto al monitoraggio costante da parte delle autorità competenti della salubrità dell'ambiente (qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo...), nonché un diritto all'informazione, incluso il suo accesso, finalizzato a conseguire, nella misura più idonea, la sua tutela e conservazione.

## *2. Descrizione sintetica dei LEP individuati*

All'interno di ciascun ambito (o matrice ambientale) sono stati individuati i livelli essenziali delle prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali connessi con la salubrità dell'ambiente, che rispondono agli obiettivi e alle prescrizioni della legislazione ambientale vigente.

I 27 LEP individuati sono inquadrabili negli 8 ambiti indicati.

### *2.1 Clima-atmosfera*

I pubblici poteri garantiscono sull'intero territorio nazionale l'attuazione delle misure necessarie per il conseguimento, entro il 2050, della neutralità climatica, attraverso l'azzeramento delle emissioni nette di gas serra in atmosfera, e per il successivo conseguimento di emissioni negative e di tutte le misure di mitigazione necessarie allo scopo.

Assicurano altresì l'attuazione sull'intero territorio nazionale delle misure di adattamento ai cambiamenti climatici idonee a proteggere la popolazione dai rischi di natura ambientale e dalle loro conseguenze.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Azzeramento delle emissioni climalteranti: prestazioni e/o controllo delle opere necessarie alla riduzione, fino alla neutralizzazione, delle emissioni antropiche climalteranti;
2. Adattamento ai cambiamenti climatici: prestazioni e/o controllo delle opere volte a ridurre la vulnerabilità della società o dei settori che la compongono, inclusi quelli di natura economico-produttiva, agli effetti negativi causati dal cambiamento climatico;
3. Fenomeni meteorologici estremi: prestazioni e/o controllo della previsione, prevenzione e gestione dei rischi ambientali connessi con il cambiamento climatico, inclusa l'erogazione delle prestazioni

indispensabili a proteggere l'incolumità e la sicurezza dei cittadini sul territorio nazionale al verificarsi di fenomeni meteorologici ad alta intensità.

## *2.2 Aria*

I pubblici poteri garantiscono sull'intero territorio nazionale la salubrità dell'aria attraverso l'attuazione delle misure necessarie al rispetto dei valori-limite e dei valori-obiettivo sulla qualità dell'aria-ambiente prescritti dalla legge, ivi inclusi quelli relativi alle emissioni derivanti dalle attività di origine antropica e alla fruizione di beni e servizi, che possono incidere negativamente sulla qualità dell'aria-ambiente.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Qualità dell'aria-ambiente: prestazioni e/o controllo volti a conseguire gli obiettivi di qualità dell'aria-ambiente fissati dalla legislazione ambientale, incluse le misure, le attività e le opere di prevenzione e di riduzione della concentrazione delle sostanze inquinanti nocive per la salute umana e l'ambiente;
2. Emissioni da attività produttive: prestazioni e/o controllo finalizzati alla prevenzione e riduzione entro i valori normativi delle sostanze inquinanti emesse dagli impianti industriali;
3. Emissioni da fruizione di beni, servizi e trasporti: prestazioni e/o controllo di omologazione e restrizione da applicare ai beni e ai servizi che generano emissioni inquinanti;
4. Emissioni elettromagnetiche: prestazioni e/o controllo adeguati a garantire che l'esposizione della popolazione alle radiazioni non ionizzanti sia limitata entro i valori-soglia previsti dalla legislazione vigente;
5. Emissioni acustiche: prestazioni e/o controllo volti ad assicurare che le emissioni acustiche provenienti dall'ambiente esterno e dagli ambienti interni non superino le soglie di tollerabilità sancite dalla legge.

## *2.3 Acqua*

I pubblici poteri assicurano ai cittadini il buono stato, quantitativo e qualitativo, delle acque e dei corpi idrici sull'intero territorio nazionale

attraverso il soddisfacimento delle condizioni obbligatorie prescritte dalla legge e l'attuazione delle azioni necessarie a raggiungere tali condizioni. Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Qualità delle acque: prestazioni e/o controllo volti ad assicurare il soddisfacimento dei livelli di qualità delle acque;
2. Acqua per consumo umano: prestazioni e/o controllo finalizzati a garantire la fornitura adeguata di acqua potabile per il consumo umano, incluse le attività finalizzate alla produzione di prodotti destinati al consumo umano;
3. Acqua per attività antropiche: prestazioni e/o controllo idonei a consentire la fornitura adeguata e razionale di acqua per lo svolgimento delle attività produttive;
4. Servizi idrici: prestazioni e/o controllo necessari a realizzare, mantenere e garantire il funzionamento dei servizi idrici essenziali alla fruizione delle acque da parte dei cittadini, ivi incluso il trattamento delle acque reflue e il loro potenziale riutilizzo;
5. Acqua balneabile: prestazioni e/o controllo preordinato ad assicurare una qualità delle acque di balneazione almeno sufficiente;
6. Acque marine: prestazioni e/o controllo volti a garantire le condizioni per un buono stato ecologico delle acque marine;
7. Alluvioni: prestazioni e/o controllo necessari a prevenire e ridurre gli effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana derivanti dai fenomeni alluvionali, anche causati dal cambiamento climatico.

#### *2.4 Suolo*

I pubblici poteri pianificano e attuano le misure necessarie alla prevenzione e al contenimento del consumo e dell'impermeabilizzazione del suolo su tutto il territorio nazionale. Garantiscono un buono stato del suolo per il contrasto degli effetti del cambiamento climatico, per l'adattamento agli stessi, per arrestare la perdita di biodiversità e per salvaguardare la salute umana e la sicurezza alimentare.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Buono stato dei suoli: prestazioni e/o controllo necessari affinché i suoli raggiungano e mantengano le condizioni biologiche, chimiche e fisiche essenziali per fornire servizi ecosistemici;
2. Uso sostenibile del suolo: prestazioni e/o controllo finalizzati al conseguimento del consumo netto di suolo pari a zero entro il 2050, da raggiungere attraverso la fissazione di soglie massime di impermeabilizzazione artificiale che tengano conto degli ambiti territoriali di riferimento (comuni, province, regioni) al fine di rigenerare suoli impermeabilizzati e contrastare la perdita di aree verdi, della biodiversità e dei relativi servizi ecosistemici;

Bonifica e ripristino di suoli degradati: prestazioni e/o controllo preordinati alla bonifica dei siti contaminati e alla rigenerazione dei suoli abbandonati e degradati, da raggiungere attraverso la fissazione di obiettivi di recupero dei suoli degradati misurabili in termini percentuali.

## *2.5 Biodiversità*

I pubblici poteri assicurano le prestazioni necessarie ad arrestare la perdita della biodiversità, con azioni specifiche, quali la tutela delle specie e degli habitat, che contribuiscono al benessere delle società umane, o attraverso l'erogazione di prestazioni funzionali anche ad altri scopi (es. contenimento del consumo di suolo, produzione sostenibile, mantenimento della qualità delle matrici ambientali...). Tali prestazioni sono essenziali a garantire la produzione e la fruizione di servizi ecosistemici e a salvaguardare la salute e la sicurezza alimentare dei cittadini.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Aree protette: prestazioni e/o controllo per la gestione e la conservazione delle aree terrestri e marine già sottoposte a vincoli di tutela naturalistica nonché per la fissazione di obiettivi di istituzione di nuove aree protette e corridoi ecologici e relativa attuazione della loro conservazione, al fine di conseguire l'obiettivo della conservazione di almeno il 30% della superficie terrestre e marina entro il 2030;
2. Ripristino della natura: prestazioni e/o controllo finalizzati a conseguire gli obiettivi di ripristino degli ecosistemi e attuazione

delle relative prestazioni, incluse quelle volte a incrementare la biodiversità selvatica;

3. Uso sostenibile delle foreste: al fine di garantire una produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione ed uso delle foreste, dei terreni forestali e delle aree ad alto valore climatico tale da consentire il mantenimento della loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere ad una funzione ecologica, gli interventi di trasformazione dei boschi e dei relativi terreni previsti dalla normativa vigente devono essere contenuti sull'intero territorio nazionale entro soglie adeguate, tenendo conto degli ambiti territoriali di riferimento (comuni, province, regioni);

4. Verde urbano: prestazioni e/o controllo necessari alla riqualificazione, rigenerazione e incremento del verde urbano, da erogare sulla base di obiettivi prefissati e coerenti con l'azione di adattamento ai cambiamenti climatici;

5. Fauna e Flora e Specie esotiche invasive: prestazioni e/o controllo volti alla tutela e alla conservazione di fauna e flora e all'eliminazione e alla riduzione dell'introduzione di specie esotiche che minacciano la sopravvivenza delle specie autoctone.

## *2.6 Produzione sostenibile*

I pubblici poteri sono tenuti ad assicurare che le attività economiche prelevino il minor numero di risorse naturali per la produzione e contribuiscano all'abbattimento dei gas climalteranti e degli inquinanti chimici durante lo svolgimento dei processi produttivi.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Economia circolare: prestazioni e/o controllo finalizzati al conseguimento degli obiettivi di progettazione ecosostenibile dei prodotti, di creazione dei processi di simbiosi industriale volti alla valorizzazione dei materiali, di realizzazione di un mercato di materie prime secondarie, nonché delle prestazioni e delle opere volte al conseguimento degli obiettivi di prevenzione, riutilizzo e riciclo dei rifiuti prodotti sulla terraferma e sulle navi, ivi compresa la definizione degli usi e della qualifica di rifiuto e non rifiuto.

### *2.7 Procedimenti amministrativi*

I pubblici poteri devono garantire che lo svolgimento delle attività, in specie quelle produttive, che presentano un impatto ambientale maggiormente rilevante, avvenga nei limiti e alle condizioni previamente esaminate e autorizzate dalle competenti autorità amministrative.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Procedimenti autorizzatori e di valutazione: prestazioni di valutazione dell'impatto ambientale e di eventuale rilascio del titolo autorizzatorio delle attività che incidono potenzialmente sullo stato dell'ambiente secondo i criteri fissati dalla normativa nazionale

### *2.8 Monitoraggio e informazione*

I pubblici poteri devono assicurare le attività di controllo e monitoraggio dello stato dell'ambiente e delle matrici che lo compongono, anche al fine di verificare l'adempimento degli obiettivi ambientali da parte dei soggetti responsabili. A tal fine, i pubblici poteri devono mettere a disposizione di ogni cittadino, attraverso strumenti accessibili e facilmente consultabili, i dati e le informazioni relative al monitoraggio effettuato.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, che i pubblici poteri sono tenuti a erogare a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale:

1. Monitoraggio: prestazioni volte a rilevare l'evoluzione sistematica delle caratteristiche ambientali delle matrici (clima, aria, acqua, suolo, biodiversità) e di altri parametri che incidono sullo stato di salute dell'ambiente (radioattività, radiazioni ionizzanti e non, rumore ambientale, fonti di pressione);
2. Informazione ambientale: prestazioni volte a portare a conoscenza dei cittadini, attraverso strumenti accessibili e gratuiti, i dati derivanti direttamente dalle attività di monitoraggio e che sono esplicativi dello stato di salute dell'ambiente o di una sua componente.

3. *Eventuali alternative, osservazioni e differenti opzioni.*

3.1 L'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale e nazionale concernente la tutela dell'ambiente, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse, come chiarito in premessa, dalle indicazioni contenute nelle Relazioni dei Sottogruppi (v. 2.8.2023), per l'ambito relativo all'Ambiente, in ragione del perimetro delineato dal Comitato. In tal senso, l'approccio fondamentale è stato determinato dalla necessità di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tenendo in considerazione la potestà esclusiva statale in materia [art. 117, co. 2, lett. s), Cost.].

3.2 In termini ricostruttivi e di sistema, nonché di inquadramento generale del tema, appare di estrema rilevanza il documento elaborato dal Prof. Mario Bertolissi (Coordinatore del Sottogruppo n. 8), dal titolo «Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti», che ha consentito di avviare il percorso che si va a concludere con il presente documento.

3.3 Nella definizione dei LEP in materia ambientale, è necessario considerare anche i principi del diritto dell'ambiente, che si pongono, da un lato, come base di partenza fondamentale e imprescindibile e, dall'altro, come fine a cui tendere.

3.4 Nell'individuazione dei LEP in materia ambientale, inoltre, occorre considerare che i riferimenti normativi sono attinti dal livello internazionale, europeo e nazionale. Particolarmente è da segnalarsi il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente).

#### *4. Definizione in termini descrittivi e prescrittivi dei LEP in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.*

La presente Relazione rinvia sul punto all'apposito documento Excel Allegato alla stessa. Al suo interno è possibile individuare la normativa di riferimento, la descrizione delle prestazioni rilevanti, la formulazione in termini descrittivi e prescrittivi dei singoli LEP, gli eventuali criteri ed elementi propedeutici alla loro misurabilità, le eventuali ulteriori osservazioni.

## **2. I modelli sinottici di LEP per ciascuna materia**

A ciascuna relazione corrispondono, come premesso, i seguenti modelli sinottici (allegati al presente documento), nei quali sono esplicitate le proposte di individuazione dei LEP per ciascuna materia:

- n. 2: Tutela e sicurezza del lavoro. Previdenza complementare e integrativa: modello LEP lavoro.
- n. 3: Istruzione. Norme generali sull'istruzione. Tutela e valorizzazione beni culturali e promozione o organizzazione attività culturali: modelli LEP istruzione e cultura;
- n. 4: Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; ordinamento della comunicazione: modello ricerca, innovazioni, comunicazioni.
- n. 5: Tutela della salute. Alimentazione. Ordinamento sportivo: modelli LEP alimentazione e salute.
- n. 6: Protezione civile. Governo del territorio: modelli edilizia – pianificazione urbanistica – DM 1444/1968.
- n. 7: Porti e aeroporti civili. Grandi reti di trasporto e di navigazione: modello LEP trasporto aereo, via mare, ferroviario, su strada, TPL e coesione territoriale.
- n. 8: Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali: modelli energia e ambiente.

### **III. Documenti preparatori**

La Parte III del Rapporto raccoglie i documenti preparatori, dai quali è possibile seguire gli strumenti istruttori di cui il Comitato si è avvalso.

1. Prima comunicazione al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, trasmessa in data 28 luglio 2023, concernente l'individuazione di un quadro sinottico di materie o parti di materie o funzioni in ordine alle quali è apparso necessario, ad avviso dei sottogruppi in cui si è articolato il Comitato, identificare i livelli essenziali delle prestazioni;
2. Seconda comunicazione al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, trasmessa in data 2 agosto 2023,

contenente le relazioni intermedie dei lavori elaborate dai singoli Sottogruppi in cui si è articolato il Comitato tecnico-scientifico, relativamente a ciascuna materia individuata;

3. Rapporto recante “Prime Proposte Provvisorie di Livelli Essenziali delle Prestazioni” (ottobre 2023), composto da quattro parti: introduzione; relazione illustrativa e metodologica; relazioni sulle materie individuate dal Comitato; modelli sinottici relativi ai LEP per ciascuna materia; allegati vari. *Segue*: prime proposte di razionalizzazione;

4. Contributi di G. Cerea, E. D’Orlando, F. Porcelli, M. Stradiotto: G. Cerea, “Proposte per la definizione dei LEP”; G. Cerea, E. D’Orlando, F. Porcelli, M. Stradiotto: “Criteri di definizione dei LEP e loro collegamento con i fabbisogni standard e i vincoli di bilancio”; G. Cerea – F. Porcelli, “Approfondimento: la selezione delle materie di cui all’art. 116 comma 3 e le tipologie dei livelli essenziali delle prestazioni”;

5. Contributo di L. Rizzo – F. Porcelli, “Procedura per una stima quantitativa dei LEP e utilizzo per il riparto delle risorse finanziarie”;

6. Contributo di S. Mangiameli: “Nota per il Clep n. 6 – Governo del territorio”;

7. Contributo di E. Frediani: “Note minime in ordine all’individuazione di elementi e criteri per una quantificazione dei LEP in materia ambientale (con particolare riguardo al consumo di suolo, alle bonifiche di siti contaminati, alla tutela della biodiversità ed alla luce del documento approvato dal Sottogruppo n. 8);

8. Contributo di M. Bertolissi: “Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti”;

9. Contributo di P.L. Portaluri: “L.E.P. e standard urbanistici”;

10. Osservazioni delle amministrazioni competenti sulle prime proposte di individuazione dei LEP;

11. Quadri sinottici dei LEP per ciascuna materia - elaborazioni.